

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, með síðari breytingum (breytt valdmörk ráðuneyta, útvistun grunnskólahalds).

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

1. gr.

- a. Í stað orðsins „sérfræðiþjónustu“ í 1. mgr. 5. gr., d-lið 2. mgr. 6. gr., 2. mgr. 15. gr., 1. mgr. 20. gr., 1., 4., tvívegis í 5., 6. og 7. mgr. og fyrirsögn 40. gr., 2. mgr. 43. gr. og 2. mgr. 46. gr. laganna kemur: skólaþjónustu.
- b. Í stað orðsins „sérfræðiþjónusta“ í 1. og 3. mgr. 40. gr. og í fyrirsögn IX. kafla laganna kemur: skólaþjónusta.

2. gr.

Á eftir 3. mgr. 43. gr. laganna kemur ný málsgrein, 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, svo sem 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. 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 samkvæmt þjónustusamningi eða eftirlit sveitarfélags eða ráðuneytis með skólastarfi leiðir í ljós verulega annmarka á skólastarfi skal gera ráð fyrir að sveitarfélag geti yfirtekið starfsemina 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 1. máls. falla brott.

- b. Á eftir 1. málsli kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Um samvinnu gilda ákvæði sveitarstjórnarlaga.
- c. Orðin „sbr. 82. gr. sveitarstjórnarlaga“ í 3. málsli falla brott.

4. gr.

1. málsli. 1. mgr. 47. gr. laganna orðast svo: Ákvarðanir um rétt og skyldu einstakra nemenda sem teknar eru á grundvelli laga þessara eru kærnanlegar til ráðherra.

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. Með frumvarpinu er í fyrsta lagi leitast við að skýra betur valdmörk ráðuneyta sveitarstjórnarmála annars vegar og menntamála hins vegar, þ.e. innanríkisráðuneytis og mennta- og menningarmálaráðuneytis, 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. Tilefni 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 stjórnvaldsákvarðanir skólayfirvalda væru kærnanlegar til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Var það gert með þeim hætti að tiltaka eftir lagagreinum hvaða stjórnvaldsákvarðanir sættu kærnu til ráðuneytis fræðslumála. Aðrar stjórnvaldsákvarðanir, 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. Í erindum umboðsmanns Alþingis til ráðuneytis hefur ítrekað verið 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 stjórnvaldsákvarðanir, teknar á grundvelli grunnskólalaga, verði kærnanlegar 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. Tilefnið 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 grunnskólalagöngu og sjá til þess að skólaskyldu sé fullnægt. Grunnskólalög skylda hins vegar ekki sveitarfélögin til að annast sjálf rekstur grunnskóla, enda er það 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 kleift 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 grunnskólalahalds 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 tilefni var komist að öndverðri niðurstöðu. Nánar tiltekið var afstaða innanríkisráðuneytisins 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 útvistun grunnskólalahalds á 100. gr. sveitarstjórnarlaga, heldur hefði borið að byggja á sérákvæði 43. gr. grunnskólalaga í því efni.

Í ljósi þessa misræmis í afstöðu ráðuneytanna og þar sem fleiri sveitarfélög hafa lýst áhuga á útvistun á rekstri opinberra grunnskóla var Trausta Fannari Valssyni, lektor við lagadeild Háskóla Íslands, falið að fjalla um álitafni tengd slíku fyrirkomulagi. Í grófum dráttum var niðurstaða Trausta sú 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 útvistað rekstur grunnskólalahalds í heild sinni til einkaaðila. Niðurstaða Trausta er enn fremur sú að ábyrgð sveitarfélaga á grunnskólalahaldi taki einnig til þeirrar skólastarfsemi sem fram fer í sjálfstætt starfandi skóla. Sveitarfélög beri samsvarandi ábyrgð á því að tryggja viðeigandi skólalagöngu 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 hefð-

bundinna 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 álitamálum 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. grunnskólalaga. 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 kjósi að gera samninga við einkaaðila um rekstur alls eða umtalsverðs hluta grunnskólahlalds í sveitarfélagi.

Á samráðsvettvangi mennta- og menningarmálaráðuneytis og Sambands íslenskra 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 að 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 þeim tillögum sem úttektaraðilar beindu til ráðuneytisins var að skoða hvort ástæða sé til að breyta nafninu á reglugerð um sérfræðiþjónustu og endurspegla betur innihald hennar. Nafn reglugerðarinnar vísar eingöngu í þjónustu vegna sérúrræða fyrir nemendur og 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 og breytingar gerðar á reglugerðum í samræmi við það. Er það gert eins og áður segir til að árétta tvíþætt lögbundið hlutverk þjónustunnar.

III. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar 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 stjórnvaldsákvarðanir, sem teknar eru á vegum grunnskóla og sveitarfélaga á grundvelli laga

um grunnskóla, verði kærarlegar til mennta- og menningarmálaráðuneytis. 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.

Í öðru lagi er um að ræða mikilvæga breytingu á 43. gr. laganna sem fjallar um rekstur einkaaðila á grunnskóla. Með þessu er brugðist við álitafnum sem hafa skapast í tengslum við heimildir sveitarfélaga til að gera samninga við einkaaðila um rekstur á allri grunnskólafélagsemi viðkomandi sveitarfélags. Með breytingunni er leitast við að setja ramma um slíka samninga til hagsbóta fyrir þau börn sem hafa ekkert eða takmarkað val um hvort nám er stundað í einkaskóla eða ekki.

Í þriðja lagi er mælt fyrir um orðalagsbreytingar. Nú er fjallað um sérfræðipjónustu í ýmsum ákvæðum laganna. Verði frumvarp þetta að lögum mun framvegis vera kveðið á um skólaþjónustu. Loks eru lagðar til orðalagsbreytingar til samræmis við sveitarstjórnarlög frá árinu 2011.

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. Samráð.

Frumvarpið er unnið í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Samráðið var m.a. fólgið í því að haldinn var samráðsfundur 25. júní 2014 þar sem drög að frumvarpi þessu voru rædd. Í kjölfar fundarins var sambandinu 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.

Frumvarpsdrögin voru kynnt í opnu samráðsferli á heimasíðu mennta- og menningarmálaráðuneytis 18. júlí 2014. Eftir að frumvarpsdrögin voru birt á heimasíðu ráðuneytisins fjölluðu stærstu fjölmíðlar landsins um frumvarpið. Frestur til að senda inn athugasemdir var til og með 6. ágúst 2014 og barst ein umsögn. Með umsögninni var lagt til að við frumvarpið yrði bætt grein sem fjallaði um námsmat. Vinna við gerð þeirrar greinar er stutt á veg komin og því er ekki að finna grein um námsmat í þessu frumvarpi.

VI. 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 útvísta rekstur 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 eða sveitarfélögin.

Með 4. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á kæruleiðum ákvarðana sem teknar eru á vegum grunnskóla og sveitarfélaga á grundvelli laga um grunnskóla. Með breytingunni er stefnt að auknu réttaröryggi fyrir borgarana og skýrari verkskiptingu 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. Hugsanlega leiðir þetta til aukins álags innan mennta- og menningarmálaráðuneytis en samkvæmt upplýsingum frá innanríkisráðuneyti er um fimm eða færri mál að ræða á ári. Að svo stöddu liggur ekki fyrir hve umfangsmikil þessi mál eru.

Þessar breytingar leiða til aukins réttaröryggis fyrir borgarana. Með 2. gr. er leitast við að tryggja hag þeirra barna sem ekki hafa val um hvort stundað er nám í skóla sem rekinn er af sveitarfélagi eða skóla sem rekinn er af einkaaðila. Með 4. gr. verður skýrt hvert ákvarðanir, sem teknar eru á grundvelli grunnskólalaga, eru kærnanlegar.

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 sérfræðipjónustu 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 laga 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. Fyrir hefur verið greint frá því að á samráðsfundi ráðuneytisins og Sambands íslenskra 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 að 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 kjósi 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 skólastarfs 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 sérfræðipjónustu að halda. Hér reynir ekki aðeins á það að réttindin séu fyrir hendi, heldur einnig hitt að skipulag skólahalds 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 grunnskólahaldi 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 sé 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 óglöggst 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. stjórnarskrárinnar. Þessi réttindi ber enn fremur 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 grunnskóla-menntunar 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 sé sérstök lög um sjálfstætt starfandi grunnskóla.

Við samningu frumvarpsins kom til álita hvort rétt væri að lögfesta skyldu sveitarfélags, sem hyggst útvista rekstur 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. Samanstendur skólaráð af tveimur fulltrúum kennara, einum fulltrúa annars starfsfólks, skólastjóra, tveimur fulltrúum foreldra, einum fulltrúa nemenda og einum fulltrúa grenndarsamfélags. Skólaráð fjallar 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 ný málsgrein sem verði 4. mgr. ákvæðisins. Gildissvið regnanna í hinni nýju málsgrein 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 rekstraraðili 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 sjálf 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 tiltekin atriði. 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 útivistun grunnskólahalds til einkaaðila haggja ekki ábyrgð sveitarfélaganna á rekstri grunnskóla og skipulagi grunnskólahalds 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.

Í þeirri tillögu, sem hér er lögð fram, er gert ráð fyrir að í þjónustusamningi milli sveitarfélags og rekstraraðila, sem tekur að sér rekstur eina skólans sem sveitarfélagið starfrækir,

hluta hans eða alla skóla í sveitarfélagi, skuli vera tryggt að ákvæði grunnskólalaga séu uppfyllt, svo sem um *framkvæmd skólaskyldu og innritun nemenda*, sbr. 3. mgr. 5. gr., *skólahúsnæði*, sbr. 20. gr., *skólaakstur*, sbr. 22. gr., *ytra mat*, sbr. 37. gr., *skólaþjónustu*, sbr. 40. gr., *skólaheilsugæslu*, sbr. 41. gr. og *sérúrræði*, sbr. 42. gr. 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 að réttur barna til menntunar sé tryggður og skyldum löggjafans til að mæla í lögum fyrir um þann rétt sé fullnægt.

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, svo sem 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 c-liður í frumvarpsákvæðinu, sem nánar er fjallað um hér síðar.

Þriðji þátturinn 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 útvísta skólaakstur. Er það ekki óalgennt 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, svo sem ef aðstæður í sveitarfélagi breytast, barn flytur eða vegna sambærilegra atriða.

Fjórði þátturinn sem er nefndur 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 skólastarfs, sbr. 5. og 6. gr. laganna, og skyldu til að láta ráðuneytinu í té upplýsingar um framkvæmd skólahalds o.fl. Í þessu felst að skyldur sveitarfélagsins að þessu leyti verða óbreyttar, hvað sem líður útvistun á grunnskólahaldi 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 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 að rekstraraðili skóla geti eftir sem áður tekið að sér framkvæmd þessarar þjónustu eða haldið utan um greiningar eða skipulag þjónustunnar. Áréttað er að ábyrgð á að þessu sé að fullu sinnt er að endingu hjá sveitarstjórn, jafnvel þótt skólastarfsemin fari fram hjá einkaaðila á grundvelli samnings við sveitarfélagið. Sama á við um sjötta og sjöunda þátt, 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 sjálf. Ein leið til þess er að útvísta ekki þessa þætti 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 tiltekinna þjónustu eða úrræða, og með því að tryggja í samningi að upplýsingaskylda rekstraraðila gagnvart sveitarfélaginu, sem ábyrgðina ber, sé skýr.

Í a–c-liðum er mælt fyrir um atriði sem kveða skal á um í þjónustusamningi milli sveitarfélags og einkaaðila. Í fyrsta lagi er lagt til, sbr. a-lið, 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 grunnskólastarfið 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 skólahalds 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 áreita að 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, svo sem 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 skólanum 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 a-lið, í ákvæðinu, en sum af þeim atriðum sem þar er um rætt tengjast verulega hlutverki skólanefndarinnar.

Í öðru lagi er lagt til, sbr. b-lið, að þegar skilyrði þessa ákvæðis eru fyrir hendi þá skuli tryggja nemendum aðgang að ókeypis kennslu. Grunnskólalög 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 skóla er í reynd ekki valkvætt, sbr. 1. mgr. 31. gr. laganna. Ákvæði þetta hefur þann tilgang að taka af tvímæli um að við þeirri meginreglu má ekki haggja þrátt fyrir að um útvistun skólastarfsemi til einkaaðila sé að ræða. Í þessum staflið er enn fremur 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 samkvæmt þjónustusamningi eða ef eftirlit sveitarfélags eða ráðuneytis með skólastarfi leiðir í ljós verulega annmarka á skólastarfi. Í slíkum tilvikum er sveitarfélagi unnt að ganga inn í samning rekstraraðila, svo sem 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 fyrir mæla 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar 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 grunnskólalaga verði kærnanlegar til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Í núverandi mynd leiðir ákvæðið 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 grunnskólalaga, verði kærnanlegar til mennta- og menningarmálaráðuneytis. 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 innanríkisráðuneyti til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Vonast er til að ávinningurinn feli í sér aukilið 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 skólalags. 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 stjórnsýslu 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 stjórnsýslu sveitarfélaga til mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Skýrara er að slík úrræði sem lúta heildstætt að stjórnsýslu 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.

Fylgiskjal I.

Mennta- og menningarmálaráðuneyti:

Mat á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Tilefni og tilgangur frumvarpsins er í fyrsta lagi að leitast við að skýra betur valdmörk ráðuneyta sveitarstjórnarmála annars vegar og fræðslumála hins vegar með tilliti til kæruleiða 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 sveitarfélög 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 grunnskólahald, til samræmis við sveitarstjórnarlög frá árinu 2011. Jafnframt ber að nefna að með frumvarpinu verða allar stjórnvaldsákvæðanir, sem teknar eru á grundvelli grunnskólalaga, kærnanlegar til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Áður var hluti kæra er snýr að grunnskólum tekinn fyrir hjá ráðuneyti sveitarstjórnarmála.

Með 4. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á kæruleiðum ákvarðana sem teknar eru á vegum grunnskóla og sveitarfélaga á grundvelli laga um grunnskóla. Með breytingunni er stefnt að auknu réttaröryggi fyrir almennung og skýrari verkaskiptingu innan stjórnsýslunnar. Ef frumvarpið verður 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.

Í nýrri málsgrein í 43. gr. laganna er komið inn á að sveitarfélagi beri að tryggja að ákvæði grunnskólalaga séu uppfyllt, svo sem um framkvæmd skólaskyldu og innritun nemenda. Skólanefnd sveitarstjórnar hefur sömu hlutverkum að gegna, sambærilegt við 6. gr., gagnvart skólalaldi í sjálfstætt starfandi grunnskóla. Kennsla skal vera nemendum að kostnaðarlausu, sbr. 1. mgr. 31. gr., og gjaldtaka af nemendum og foreldrum vegna skólastarfs skal lúta sömu reglum og ef sveitarfélag ræki skólann sjálft. Ef rekstraraðili getur ekki efnt skyldur sínar samkvæmt þjónustusamningi eða ef eftirlit sveitarfélags eða ráðuneytis með skólastarfi leiðir í ljós verulega annmarka á skólastarfi skal gera ráð fyrir að sveitarfélagið geti yfirtekið starfsemina í því skyni að tryggja samfellt skólalald.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið telur að verði frumvarpið að lögum leiði það ekki til viðbótarkostnaðar fyrir ríkissjóð. Vakin er athygli á að verið er að flytja verkefni frá innanríkisráðuneytinu til mennta- og menningarmálaráðuneytisins sem gæti þýtt tilfærslu fjárheimilda á milli ráðuneyta. Þá er það niðurstaða ráðuneytisins að sveitarfélögin verði ekki fyrir auknum kostnaði vegna ákvæða frumvarpsins. Framangreind niðurstaða hefur verið borin undir Samband íslenskra sveitarfélaga, sem gerir ekki athugasemd við umsögnina.

Fylgiskjal II.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, með síðari breytingum (breytt valdmörk ráðuneyta, útvistun grunnskólalags).

Í frumvarpi þessu eru settar fram tillögur um breytingar á ákvæðum gildandi laga að því er varðar kæruleiðir, rekstur einkaaðila á grunnskólum, breytta hugtakanotkun og breytingu á orðalagi er varðar samvinnu sveitarfélaga um grunnskólalag til samræmis við sveitarstjórnarlög frá árinu 2011.

Þær meginbreytingar sem frumvarpið felur í sér frá gildandi grunnskólalögum eru í fyrsta lagi að lagt er til að í ákvæði laganna sem fjallar um sjálfstætt starfandi grunnskóla verði kveðið á um að sveitarfélagi beri að tryggja að ákvæði grunnskólalaga séu uppfyllt, svo sem um framkvæmd skólaskyldu og innritun nemenda. Kennsla í slíkum einkareknum skólum skal vera nemendum að kostnaðarlausu og gjaldtaka af nemendum og foreldrum vegna skólastarfs skal lúta sömu reglum og ef sveitarfélag ræki skólann sjálft. Ef rekstraraðili getur ekki efnt skyldur sínar samkvæmt þjónustusamningi eða ef eftirlit sveitarfélags eða ráðuneytis með skólastarfi leiðir í ljós verulega annmarka á starfinu skal gera ráð fyrir að sveitarfélag geti yfirtekið starfsemina í því skyni að tryggja samfelld skólastarf.

Í öðru lagi er lögð til breyting á orðalagi er varðar uppfærslu á tilvísun grunnskólalaga til sveitarstjórnarlaga sem hefur ekki efnislega þýðingu.

Í þriðja lagi er lögð til breyting á kæruleiðum ákvarðana sem teknar eru á vegum grunnskóla og sveitarfélaga á grundvelli laga um grunnskóla. Felur breytingin í sér að allar ákvarðanir um rétt eða skyldu nemenda eða forráðamanna þeirra sem teknar eru á grundvelli laganna verði kærnanlegar til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Í núverandi mynd leiðir ákvæðið til þess að aðeins tiltekna stjórnvaldsákvarðanir um málefni nemenda í grunnskólum er hægt að kæra til ráðuneytis menntamála en að öðru leyti heyra kærur undir ráðuneyti sveitarstjórnarmála. Ekki er fyrir séð að stjórnslukærum muni fjölga samhliða þessum breytingum og er þar af leiðandi ekki gert ráð fyrir að lagabreytingin hafi í för með sér aukinn kostnað fyrir ríkissjóð. Einhver mál munu færast frá innanríkisráðuneyti til mennta- og menningarmálaráðuneytis en kostnaður og umfang þeirra mála er minniháttar og ætti að rúmast innan núverandi fjárheimilda ráðuneytisins.

Frumvarpið snertir sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila grunnskólanna fremur en ríkissjóð. Verði frumvarpið lögfest er því ekki gert ráð fyrir að það muni hafa áhrif á fjárhag ríkissjóðs.

