

## Nefndarálit með breytingartillögu

### um frumvarp til laga um Miðstöð menntunar og skólaþjónustu.

Frá 2. minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Annar minni hluti allsherjar- og menntamálanefndar styður almennt markmið frumvarpsins en leggur þó til að gerðar verði ákveðnar breytingar á því, sem lúta fyrst og fremst að því að stofnuð verði ráðgjafarnefnd skipuð vísindamönnum, einnig að hlutverk stofnunarinnar verði skýrt í 1. gr. frumvarpsins og að í 3. gr. frumvarpsins verði tekið fram að samráð skuli haft við foreldra þar sem við á í samráðsferli við ungmenni og börn.

Í 1. gr. frumvarpsins, sem ber fyrirsögnina „Stofnun og hlutverk“, kemur fram að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu sé þjónustu- og þekkingarstofnun sem heyri undir ráðherra og starfi í þágu barna og ungmenna á sviði fræðslu- og menntamála um land allt í samræmi við lög, stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið. Það að starfa í þágu barna og ungmenna á sviði fræðslu og menntamála er ekki nægjanlega skýr skilgreining á hlutverki stofnunarinnar að mati 2. minni hluta. Því er lagt til að kveðið verði á um hlutverk miðstöðvarinnar með skýrum hætti með breytingu á 1. gr. frumvarpsins.

Í núgildandi lögum um Menntamálastofnun, nr. 91/2015, er kveðið á um ráðgjafarnefnd sem forstjóri Menntamálastofnunar hefur sér til ráðuneytis. Nefndin er skipuð til fjögurra ára í senn og í henni eiga sæti sjö fulltrúar; tveir skipaðir án tilnefningar, einn samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga, einn samkvæmt tilnefningu Félags íslenskra framhaldsskóla, einn samkvæmt tilnefningu samstarfsnefndar háskólastigsins, einn samkvæmt tilnefningu Kennarasambands Íslands og einn samkvæmt tilnefningu Heimilis og skóla. Ekki er gert ráð fyrir sams konar nefnd sem verði hinni nýju stofnun til ráðgjafar.

Annar minni hluti er þeirrar skoðunar að mikilvægt sé að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu geti leitað ráðgjafar, líkt og Menntamálastofnun, en að ráðgjöf í fræðslu- og menntamálum skuli byggjast á fremstu vísindum sem völ er á. 2. minni hluti leggur því til breytingar hvað varðar samráð og stofnun ráðgjafarnefndar.

Mikilvægt er að slík ráðgjafarnefnd sé skipuð fremstu vísindamönnum sem völ er á. Nefndin gæti einnig veitt ráðherra ráðgjöf og upplýsingar um nýjustu strauma og rannsóknir á sviði uppeldis- og menntamála. Með þetta í huga leggur 2. minni hluti til að sett verði á fót nefnd vísindamanna og sérfræðinga sem veitt geti Miðstöð menntunar og skólaþjónustu ráðgjöf á breiðum grundvelli og upplýst hana um nýjar rannsóknir sem í gangi eru í heiminum á hverjum tíma sem og mikilvægar skýrslur alþjóðastofnana og ríkja um menntamál. Sem dæmi má nefna skýrslur UNESCO um mennta- og skólamál, t.d. frá síðastliðnu vori um skýrskotkun barna, einnig kenningar og rannsóknir ríkja á sviði læsis. Slík þekkingarmiðlun yrði grundvöllur að stefnumótun stofnunarinnar og þjónustu hennar við skóla landsins. Stofnunin gæti þannig gegnt verkefnum sínum á faglegan og skilvirkan máta og í takt við fremstu vísindi, byggð á rannsóknum (e. *evidence based research*).

Í umsögn Samtaka iðnaðarins og Samtaka menntatæknifyrirtækja er bent á að skýra þurfi betur hvert stjórnsýsluverkefni Menntamálastofnunar sem tengjast framhaldsfræðslu fari. Í

umsögn ASÍ er lögð áhersla á að skýrt sé hvað verði um framgang þeirra verkefna Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins sem nú eru hjá Menntamálastofnun, þ.e. vottun námskráa framhaldsfræðslu og birtingu þeirra í námskrárgrunni, viðurkenningu fræðsluaðila, aðferðafræði raunfærnimats og viðurkenningu þess. Sambærilegar athugasemdir koma fram í umsögn Iðunnar fræðsluseturs.

Í minnisblaði mennta- og barnamálaráðuneytis kemur fram að lögð sé áhersla á mikilvægi samstarfs og samræmis milli framhaldsfræðsluaðila og framhaldsskóla og að ráðuneytið eigi nú þegar í góðu samtali við félags- og vinnumarkaðsráðuneytið um það. Þjónustuhlutverk Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu sé vel til þess fallið að styðja við þetta. Ný stofnun muni geta þjónustað framhaldsfræðsluaðila þegar kemur að undirbúningi vottunar námsbrauta og viðurkenningu fræðsluaðila og veitt faglega ráðgjöf á sínu sviði til félags- og vinnumarkaðsráðherra, sem frá 1. febrúar 2022 hefur borið ábyrgð á vottun námsbrauta og viðurkenningu fræðsluaðila á grundvelli laga um framhaldsfræðslu. Þá vekur ráðuneytið athygli á því að þótt frumvarpið verði að lögum verði félags- og vinnumarkaðsráðherra áfram, skv. 15. gr. laga um framhaldsfræðslu, nr. 27/2010, heimilt að semja við félag eða fela öðrum ríkisaðila verkefni við vottun námskráa og námslýsinga.

Annar minni hluti telur mikilvægt að framhaldsfræðsla í landinu fái þjónustu hjá hinni nýju stofnun og að hún falli undir menntamálaráðherra sem hluti af menntakerfi landsins og stjórnýslu þess. Því leggur 2. minni hluti til að í lögum um hina nýju miðstöð verði fjallað um stjórnýslu framhaldsfræðslu, þ.e. vottun námskráa framhaldsfræðslu og birtingu þeirra í námskrárgrunni, viðurkenningu fræðsluaðila, aðferðafræði raunfærnimats og viðurkenningu þess. Verði breytingartillagan samþykkt þyrfti jafnframt að gera samsvarandi breytingar á skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta með forsetaúrskurði líkt og venja er.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að verkefni Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu verði verulega frábrugðin verkefnum Menntamálastofnunar. Áherslubreyting felist í því að stofnunin verði þjónustustofnun en ekki stjórnýslustofnun. Þó svo að mikilvægt sé að hafa öflugan þjónustustofnun við menntastofnanir á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi verður ekki séð að nauðsynlegt sé að taka út stjórnýsluhlutann, enda felst í honum mikilvæg þjónusta við þessi skólastig þótt þjónustuverkefnið eigi að vera í forgrunni gagnvart stjórnýsluverkefnum.

Annar minni hluti leggur einnig til breytingar hvað varðar samráð við foreldra barna og ungmenna. Í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins kemur fram að Miðstöð menntunar og skólaþjónustu skuli hafa samráð við börn og ungmenni um verkefni stofnunarinnar. Þetta ákvæði er í takt við meginregluna um rétt barns til að láta í sér heyra, sbr. 12. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, barnasáttmálans. Í 1. mgr. 12. gr. barnasáttmálans kemur fram að taka skuli réttmætt tillit til skoðana barnsins í samræmi við aldur þess og þroska. Rétturinn er útfærður í 2. mgr. 12. gr. þar sem fram kemur að veita eigi barni tækifæri til tjáningar við hverja þá málsmeðferð sem varðar hagsmuni þess, annaðhvort beint eða fyrir milligöngu talsmanns eða viðeigandi stofnunar. Barnaréttarnefnd Sameinuðu þjóðanna (e. *Committee on the Rights of the Child*) hefur túlkað ákvæðið þannig að börnum ætti að vera veittur réttur til að tjá sig beint eins og kostur er.

Ákvæði 28. gr. barnalaga, nr. 76/2003, fjallar um inntak forsjárskyldu foreldra en samkvæmt greininni eiga börn rétt á forsjá foreldra sinna. Þá ber foreldrum skylda til að gegna forsjár- og uppeiddisskyldum sínum svo sem best hentar hag barns, sbr. 2. mgr. 28. gr. Foreldrum ber einnig að afla barni sínu fræðslu og stuðla eftir mætti að því að barn þeirra fái menntun í samræmi við hæfileika þess og áhugamál, sbr. 4. mgr. 28. gr. Í forsjárskyldunni

er einnig lögbundið hlutverk foreldra til að hafa samráð við barn sitt áður en málefnum þess er ráðið til lykta eftir því sem aldur og þroski barnsins gefur tilefni til, sbr. 6. mgr. 28. gr.

Sömuleiðis má líta til ákvæða laga um leikskóla, nr. 90/2008. Í 1. mgr. 9. gr. nefndra laga kemur fram að foreldrar leikskólabarna skuli gæta hagsmuna þeirra, hafa samráð við starfsfólk leikskóla og fylgjast með skólagöngu barna sinna. Svipað ákvæði er að finna í 18. gr. laga um grunnskóla, nr. 91/2008, og í 33. gr. b laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008, þar sem fram kemur að skólustjórnendum og kennurum beri að eiga samráð við foreldra um hegðun, líðan og samskipti barna þeirra yngri en 18 ára. Foreldrum ber með sama hætti að eiga samráð við skólann um skólagöngu barna sinna.

Í ljósi ofangreindra ákvæða skýtur það skökku við að ekki sé gert ráð fyrir samráði við foreldra barns í 3. gr. frumvarpsins. Slíkt samráð er nauðsynlegt svo að foreldrar geti sinnt lögmæltum forsjárskyldum sínum.

Annar minni hluti nefndarinnar telur að heppilegra væri að útfæra ákvæði 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins á þann hátt að foreldrar eða forsjáraðilar verði þar með taldir svo að haft verði samráð við þá eftir því sem við á, enda samrýmist það betur rétti og skyldum foreldra til að veita barni leiðsögn við að beita rétti sínum til frjálsrar hugsunar, sannfæringar og trúar, sbr. 1. og 2. mgr. 14. gr. barnasáttmálans.

Í umsögn Persónuverndar um frumvarpið kemur fram að af ákvæðum frumvarpsins og umfjöllun í greinargerð þess sé ekki ljóst hvernig námsmat á vegum Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu yrði framkvæmt, hvers vegna stofnuninni yrði nauðsynlegt að vinna persónuupplýsingar við að byggja upp og halda utan um námsmat eða hvort ná mætti sama tilgangi á grundvelli ópersónugreinanlegra gagna. Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins sé því óljóst hvort Miðstöð menntunar og skólaþjónustu yrði heimil vinnsla persónuupplýsinga vegna námsmats á grundvelli persónuverndarlaga.

Í svari við skriflegum fyrirspurnum allsherjar- og menntamálanefndar áréttar Persónuvernd að öll vinnsla persónuupplýsinga verði að falla undir eitthvert af heimildarákvæðum 9. gr. laga nr. 90/2018, sbr. 6. gr. persónuverndarreglugerðar (ESB) 2016/679 (GDPR). Hvað varðar vinnslu persónuupplýsinga, sem mælt er fyrir um í 5. gr. frumvarpsins, eru það einkum vinnsluheimildir 3. tölul. og 5. tölul. 9. gr. laga nr. 90/2018 sem koma til skoðunar.

Persónuvernd áréttar einnig að auk heimildar til vinnslu, skv. 9. gr. laga nr. 90/2018, þarf vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga einnig að uppfylla eitthvert af viðbótarskilyrðum 1. mgr. 11. gr. laganna, sbr. 2. mgr. 9. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679, sem eru þar tæmandi talin. Eins og fram kom í umsögn Persónuverndar, dags. 18. október 2023, geta ákvæði 2. mgr. 5. gr. og 6. gr. frumvarpsins því ekki verið grundvöllur fyrir vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga nema þá og því aðeins að vinnslan uppfylli eitthvert þeirra skilyrða sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 11. gr. laga nr. 90/2018.

Í greinargerð með frumvarpinu og athugasemdum við 5. gr. þess er ekki vísað til persónuverndarlaga og reglugerðar (ESB) 2016/679. Það er ekki heldur ljóst á hverju heimildin til vinnslu persónuupplýsinga byggist og með vísan til hvaða töluliðar 9. gr. persónuverndarlaga, sbr. 6. gr. persónuverndarreglugerðar ESB. Í framangreindu svari Persónuverndar kemur fram að einkum komi hér til skoðunar vinnsluheimildir 3. tölul. og 5. tölul. 9. gr. laga nr. 90/2018. Það eru vinnsluheimildir á grundvelli lagaskyldu annars vegar og almannahagsmuna hins vegar. 2. minni hluti felst ekki á að vinnsluheimild 5. gr. frumvarpsins byggist á lagaskyldu þar sem ákvæðið kveður á um heimild en ekki skyldu stofnunarinnar til vinnslu. 2. minni hluti telur að lagaákvæði um vinnslu persónuupplýsinga þurfi að samrýmast ákvæðum persónuverndarlaga og reglugerðar (ESB) 2016/679 og þá sérstaklega ákvæðinu um vinnsluheimild í 9. gr. laganna og 6. gr. reglugerðarinnar.

Í umfjöllun um 5. gr. frumvarpsins hefði átt að vísa til tiltekinna vinnsluheimilda og færa frekari rök fyrir þeim tilvísunum. Það er ekki gert með nægjanlega skýrum hætti. Í umfjöllun um 5. gr. hefði mátt vísa til 5. tölul. 9. gr. persónuverndarlaga, nr. 90/2018, og fjalla um þá almannahagsmuni sem búa að baki heimild Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu til vinnslu persónuupplýsinga í starfi sínu og hvert markmið þeirrar vinnslu sé til hagsbóta fyrir menntun og skólastarf í landinu.

Að framangreindu virtu leggur 2. minni hluti til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

#### BREYTINGU:

1. Við 1. gr.
  - a. Í stað orðanna „alþjóðleg viðmið“ komi: fremstu alþjóðlegu vísindi.
  - b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
 

Hlutverk miðstöðvarinnar er að þjónusta menntastofnanir á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi með það að markmiði að tryggja gæði í menntun og skólastarfi á þeim sviðum sem lýst er í lögum þessum.
2. Á eftir 2. gr. komi ný grein ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:
 

*Vísindaráðgjafarnefnd á sviði menntamála.*

Vísindaráðgjafarnefnd á sviði menntamála skal vera Miðstöð menntunar og skólaþjónustu og ráðherra til ráðgjafar á sviði fræðslu- og menntamála barna og ungmenna. Ráðherra skipar formann til fimm ára í senn og skal hann vera framúrskarandi fræðimaður á sviðinu á alþjóðlega vísu með mikla reynslu af rannsóknum og fræðiskrifum. Ráðherra skal skipa aðra nefndarmenn, að tillögu formanns, sem eru fræðimenn, hver á sínu sviði. Vísindaráðgjafarnefnd skal funda tvisvar á ári og oftast ef þurfa þykir. Miðstöð menntunar og skólaþjónustu getur leitað álits hjá nefndinni um ákveðin málefnasvið á breiðum grundvelli og nefndin verið henni til ráðgjafar um langtímastefnumótun um starfsemi stofnunarinnar. Nefndin skal upplýsa árlega um rannsóknir í heiminum sem hún telur æskilegt að stofnunin kynni sér. Hún skal einnig upplýsa ráðherra um það sem hún telur að betur mætti fara í skólastarfi í landinu og gera tillögur til úrbóta.
3. Við 3. gr.
  - a. Á eftir orðinu „ungmenni“ í 2. mgr. komi: og foreldra þeirra eða forsjáradíla eftir því sem við á.
  - b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
 

Miðstöð menntunar og skólaþjónustu skal hafa samráð við Vísindaráðgjafarnefnd á sviði menntamála.

Alþingi, 28. nóvember 2023.

Eyjólfur Ármannsson.