

Nefndarálit

um frv. til l. um grunnskóla.

Frá menntamálanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á fund sinn Þórhall Vilhjálmsson, Guðna Olgeirsson, Sigríði Láru Ásbergisdóttur og Arnór Guðmundsson frá menntamálaráðuneyti, og fulltrúa úr nefnd menntamálaráðherra: Guðrúnu Ebbu Ólafsdóttur, Þórð Árna Hjaltsted, Unnar Þór Bøðvarsson, Guðna Olgeirsson og Elínu Thorarensen. Einnig komu á fund nefndarinnar Guðjón Bragason, Gunnlaugur Júlíusson og Valgerður Freyja Ágústsdóttir frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Kristbjörg Stephensen borgarlögmaður, Elna Katrín Jónsdóttir og Ólafur Loftsson frá Kennarasambandi Íslands, Kristinn Breiðfjörð Guðmundsson og Unnar Þór Bøðvarsson frá Skólastjórafélagi Íslands, Halldór Grönvold frá Alþýðusambandi Íslands, María Kristín Gylfadóttir og Elín Thorarensen frá samtökunum Heimili og skóli, Ágústa E. Ingþórsdóttir frá Félagi náms- og starfsráðgjafa, Guðbjörg Vilhjálmisdóttir frá félagsvísindadeild Háskóla Íslands, Ólafur Proppé og Anna Kristín Sigurðardóttir frá Kennaraháskóla Íslands, Guðmundur Heiðar Frímannsson frá Háskólanum á Akureyri, Halldór Reynisson frá Biskupsstofu, Ólafur Jóhannsson frá Prestafélagi Íslands, Bragi Guðbrandsson og Hrefna Friðriksdóttir frá Barnaverndarstofu, Þórólfur Þórlindsson frá Lýðheilsustöð, Ingibjörg Karlsdóttir frá ADHD-samtökunum, Stefán J. Heiðarsson frá Greiningar- og ráðgjafarmiðstöð ríkisins, Raket Halldórsdóttir frá safnaráði, Þóra Sjöfn Guðmundsdóttir frá Félagi fagfólks á skólasöfnum í grunnskólum, Bára Stefánsdóttir og Kristín Björgvinsdóttir frá samstarfshópi bókasafnsfræðinga í framhaldsskólum, Hjálmar H. Ragnarsson frá Listaháskóla Íslands, Guðný Jónsdóttir frá Félagi íslenskra myndlistarkennara, Ingibjörg Jóhannsdóttir og Sólveig Aðalsteinsdóttir frá Myndlistaskólanum í Reykjavík, Margrét María Sigurðardóttir umboðsmaður barna, Raket Jensdóttir frá Persónuvernd, Halldóra Friðjónsdóttir frá Bandalagi háskólamanna, Kristín Á. Guðmundsdóttir og Birna Ólafsdóttir frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Guðrún S. Eyjólfsson frá Samtökum atvinnulífsins, Ingi Bogi Bogason frá Samtökum iðnaðarins, Guðrún H. Sederholm frá Félagsráðgjafafélagi Íslands, Gerður Árnadóttir og Friðrik Sigurðsson frá Þroskahjálp. Einnig kom Sigurður Pálsson á fund nefndarinnar. Símafundur var jafnframt haldinn með Jakobi Th. Möller, fyrrverandi starfsmanni Mannréttindanefndar Sameinuðu þjóðanna og fyrrverandi dómara við mannréttindadómstól fyrir Bosníu og Hersegóvínu til að ræða dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Folgerø og annarra gegn Noregi frá 29. júní 2007.

Þá bárust nefndinni umsagnir frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Eyþingi, Sambandi sveitarfélaga á Austurlandi, Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga, Akraneskaupstað, Akureyrarbæ, Ásahreppi, Borgarbyggð, Dalvíkurbyggð, Fljótsdalshéraði, Flóahreppi, Grímsnes- og Grafningshreppi, Grundarfjarðarbæ, Hafnarfjarðarbæ, Húnaþingi vestra, Ísafjarðarbæ, Kópavogsbæ, Langanesbyggð, Mosfellsbæ, Mýrdalshreppi, Reykjanesbæ, Reykjavíkurborg, Seltjarnarnesbæ, Skeiða- og Gnúpverjahreppi, Snæfellsbæ, Sveitarfélaginu Árborg, Sveitarfélaginu Garði, Sveitarfélaginu Hornafirði, Sveitarfélaginu Ölfusi, Tálknafjarðarhreppi,

Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, Samtökum áhugafólks um atferlisgreiningu á Íslandi, Stjórn Styrktarfélags fatlaðra á Vestfjörðum, Félagi CP á Íslandi, Þroskahjálp, Umsjónarfélagi einhverfra, Umhyggju, Lýðheilsustöð, Öryrkjabandalagi Íslands, Sjónarhóli – ráðgjafarmiðstöð, Styrktarfélagi krabbameinssjúkra barna, ADHD-samtökunum, Ad Astra ehf., Félagi lesblindra á Íslandi, Grétu Jónsdóttur fjölskyldu- og hjónaráðgjafa DIP, Félagi áhugafólks um Downs-heilkenni, Rauða krossi Íslands, Amnesty International á Íslandi, Siðmennt, Félagi siðrænna hUMANISTA á Íslandi, biskupi Íslands, sr. Gunnari Jóhannessyni, Sigurði Pálssyni, Prestafélagi Íslands, Samstarfsnefnd kristinna trúfélaga, Persónuvernd, félagsmálaráðuneytinu – innflytjendaráði, Barnaheillum, umboðsmanni barna, Barnaverndarstofu, samtökunum Heimili og skóli, Sambandi foreldrafélaga og foreldraráða, SAMFOK, foreldraráði Garðaskóla, foreldraráði Grunnskóla Húnaþings vestra, foreldrafélögum og foreldraráðum grunnskólanna í Reykjanesbæ, Kennaraháskóla Íslands, Háskólanum á Akureyri, félagsvísindadeild Háskóla Íslands, Landbúnaðarháskóla Íslands, Kennarasambandi Íslands, Félagi dönskukennara, Félagi íslenskra myndlistarkennara, Félagi náms- og starfsráðgjafa, Iðjuþjálfafélagi Íslands, Þroskaþjálfafélagi Íslands, Félagsráðgjafafélagi Íslands, Félagi fagfólks á skólasöfnum, skólastjórum í Hafnarfirði, Félagi um menntarannsóknir, Samtökum áhugafólks um skólaþróun, safnaráði, Grunni – samtökum skólaskrifstofa, Námsmatsstofnun, Íslenskri málnefnd, Bandalagi háskólamanna, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Samtökum atvinnulífsins, Alþýðusambandi Íslands, Gretari L. Marinóssyni og Halli Skúlasyni, og Brynju Björgu Halldórsdóttur.

Þann 7. desember 2007 var fjórum frumvörpum vísað til meðferðar í nefndinni. Var hér um að ræða frumvörp til heildarlaga um leik-, grunn- og framhaldsskóla ásamt frumvarpi til laga um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla. Frumvörp þessi mynda umgjörð um skólamál í landinu allt að háskólastigi og er ætlað að auka samfellu og sveigjanleika í skólastarfi og tryggja skóla án aðgreiningar. Í upphafi starfs nefndarinnar var ljóst að mikil vinna væri fyrir höndum og hefur nefndin haft fasta vikulega aukafundi til að fjalla um málin.

Með frumvarpi til laga um grunnskóla er lögð áhersla á samfellu og sveigjanleika innan skólans sem og milli skólastiga. Gert er ráð fyrir meiri sveigjanleika í námi og þannig komið til móts við þann mun sem getur verið á milli einstakra nemenda og geta nemendur ef þeir vilja lokið grunnskólanámi á skemmri tíma en áður. Jafnframt má sjá í frumvarpinu auknar áherslur í þá átt að nemandinn sé í fyrirrúmi og áhersla lögð á velferð hans og öryggi. Enn fremur ber frumvarpið merki aukinnar vitundar um breytt samfélag og ólíkar þarfir nemenda út frá fjölmenningu, uppruna, tungumáli, menningu, fötlun og öðrum námslegum þörfum sem taka þarf tillit til. Töluverðar breytingar eru gerðar á námsmati þar sem fallið er frá samræmdum prófum og í staðinn koma könnunarpróf sem tekin eru á haustönn í 10. bekk. Enn fremur er leitast við að gera stjórnslu skilvirkari og skýra svið sveitarfélaga annars vegar og ríkisins hins vegar á þann hátt að gefa sveitarfélögum aukið frelsi, til að mynda með heimild til samreksturs leik-, grunn- og tónlistarskóla. Lagðar eru til breytingar á gæðakafli gildandi laga. Gert er ráð fyrir að sveitarfélög móti sér skólastefnu og taki þátt í að meta framgang hennar og hafi þannig aukin áhrif á starf grunnskólans en jafnframt að þau beri skýra ábyrgð á þeirri stefnu sem þau marka sér.

Nefndin ræddi ákvæði frumvarpsins ítarlega á fundum sínum. Meðal atriða sem hvað mesta umræðu fengu voru markmiðskafli frumvarpsins, skýlaus réttur barna til skólagöngu í því sveitarfélagi þar sem það hefur lögheimili eða í því sveitarfélagi þar sem það dvelst í umsjón fösturföreltra, hlutverk skólanefndar, skólaráðs og skyldur skólastjóra, ákvæði um starfsfólk grunnskóla og símenntun. Einnig var mikil áhersla lögð á ákvæði frumvarpsins er

varða rétt nemenda og ábyrgð, nemendur með sérþarfir, meðferð upplýsinga á milli skólastiga, kostnað í skyldunámi, innra og ytra mat sveitarfélaga og menntamálaráðuneytis, sérfræðipjónustu, sjálfstætt rekna grunnskóla, samrekstur skóla og heimakennslu.

Hlutverk grunnskóla.

Í 2. gr. frumvarpsins er að finna markmið þess. Segir þar að í samvinnu við heimilin sé það hlutverk grunnskóla að stuðla að alhliða þroska allra nemenda og búa þá undir þátttöku í lýðræðissamfélagi. Í 2. málsl. 1. mgr. er svo tilgreint að starfshættir grunnskólans skuli mótast af umburðarlyndi, jafnrétti, lýðræðislegu samstarfi, ábyrgð, umhyggju, sáttfýsi og virðingu fyrir manngildi. Mikil umræða átti sér stað í þjóðfélaginu sem og innan nefndarinnar um þetta ákvæði frumvarpsins. Sneri sú umræða fyrst og fremst að þeirri breytingu að hugtakið „kristilegt siðgæði“ var fellt brott úr markmiðsgrein gildandi laga, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 66/1995. Í athugasemdum við 2. gr. frumvarpsins kemur fram að fyrrgreint orðalag er fellt brott í ljósi breytinga á samfélaginu á undanförunum árum og í samræmi við ábendingar ýmissa aðila. Því sjónarmiði hefur þó verið hreyft fyrir nefndinni að meiri hluti innflytjenda til landsins er kristinnar trúar. Í athugasemdum við greinina segir jafnframt að hugtökin umhyggja, sáttfýsi og virðing fyrir manngildi séu kjarninn í túlkun á kristilegu siðgæði og komi í stað þess orðalags. Í þeirri umræðu sem átti sér stað í þjóðfélaginu var á tíðum vísað í dóm Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Folgerø og annarra gegn Noregi. Í því máli voru mála-vextir þeir að í norsku námskránni fyrir grunnskóla voru árið 1997 sameinaðar tvær námsgreinar, kristinfræði og lífsskoðanir, í kristindómsfræðslu með innsýn í trúarbrögð og lífsskoðanir. Samkvæmt norskum lögum var heimilt að fá undanþágu frá þessari grein hvað varðar þá þætti kennslunnar sem ekki samrýmdust trúarbrögðum og lífsskoðunum viðkomandi og gætu talist iðkun annarrar trúar. Kærendur í máli þessu voru meðlimir í félagi humanista í Noregi og óskuðu þeir eftir því að börn sín fengju undanþágu frá allri kennslu í þessari nýju kennslugrein. Þeirri beiðni var hafnað. Töldu foreldrarnir að á sér væri brotið og vísuðu í 9. gr. mannréttindasáttmála Evrópu sem fjallar um hugsana-, samvisku- og trúfrelsi, 2. gr. samningsviðauka nr. 1 um rétt til menntunar, 8. gr. um friðhelgi einkalífs og fjölskyldu og 14. gr. samningsins um bann við mismunun. Byggðu þeir mál sitt á því að þeim væri meinað að tryggja börnum sínum menntun í samræmi við trúarskoðanir þeirra og samvisku. Enn fremur væri lögð aukin fyrirhöfn á þá foreldra sem aðhylltust aðra trú en kristni enda hefðu kristnir foreldrar í raun ekki ástæðu til að sækja um sambærilega undanþágu. Dómstóllinn bendir á í dómi sínum að þyngri áhersla er lögð á kristinfræði en önnur trúarbrögð og að ákveðið ójafnvægi ríki þar á milli. Hann telur þó að slíkt sé eðlilegt þegar tillit er tekið til stöðu kristni í Noregi, en hin evangelíska-lúterska trú er ríkistrú Noregs sem um 85% landsmanna aðhyllast. Kemur ekki fram í dómnum að slíkt brjótí í bága við mannréttindasáttmála Evrópu. Álitur nefndin því að það fari ekki í bága við ákvæði sáttmálans að ríki meti og ákveði innihald námskrár sinnar með tilliti til kristinnar trúar. Dómstóllinn taldi aftur á móti að jafna yrði þetta ójafnvægi milli stöðu kristinnar og annarra trúarbragða og synjun um algera undanþágu frá kennslu í hinni nýju námsgrein bryti í bága við 2. gr. 1. viðauka samningsins. Telur nefndin aftur á móti rétt að benda á að dómstóllinn vísaði frá kærðu foreldranna um takmarkaða undanþágu frá kennslugreininni á grundvelli þess að kæruleiðir í Noregi voru ekki tæmdar áður en málið kom til dómstólsins. Kvað dómstóllinn því ekki upp úr um hvort sú leið sem farin var í Noregi hvað varðar heimild til takmarkaðrar undanþágu bryti í bága við sáttmálann. Aftur á móti fjallar dómstóllinn mikið um ferli þess að fá slíka undanþágu og telur það bæði vera flókið og óskilvirkt sem og að undanþáguheimildirnar séu þröngar en einungis var hægt að fá undanþágu frá þeim þáttum sem foreldrar töldu vera þátttöku í trúar-

iðkun eða trúarlegum athöfnum. Það sem eftir stendur að mati nefndarinnar er að dómstóllinn kvað ekki upp úr um að Norðmenn þyrftu að breyta markmiðsgrein sinni þar sem vísað var til þess að stuðla skyldi að „kristilegu siðgæði og uppeldi“. Með hliðsjón af því sem að framan greinir og þess hversu mjög íslensk saga, menning og þau gildi sem íslenskt þjóðfélag byggist á eru samofin hinni kristnu arfleifð íslenskrar menningar, telur nefndin rétt að tekið sé mið af þeirri staðreynd í markmiðsgrein frumvarpsins og leggur til breytingar á henni.

Grunnskólastarf.

Í II. kafla frumvarpsins er fjallað um stjórnskipan grunnskóla. Ber þar fyrst að nefna að menntamálaráðherra fer með yfirumsjón þeirra málefna sem lögin taka til og setur m.a. grunnskólum aðalnámskrá og leggur fram námsgögn. Kemur þar fram í 5. gr. ábyrgð sveitarfélaga á heildarskipan skólahalds í grunnskólum sveitarfélagsins og að þau skuli sjá um rekstur þeirra. Í 5. gr. er einnig fjallað um skyldu sveitarfélags til að tryggja börnum skólagöngu, sbr. 3. mgr. greinarinnar. Þar er fyrst og fremst talað um börn sem eiga lögheimili í sveitarfélaginu en einnig segir að sömu skyldur hvíli á sveitarfélögum ef sá sem fer með forsjá barns á lögheimili í sveitarfélaginu enda semji sveitarfélög sín á milli um skólagöngu barns. Í greinargerð með frumvarpinu segir að ákvæðinu sé ætlað að tryggja samfellda skólagöngu barna sem eru í fóstri á heimili utan lögheimilissveitarfélags og að sveitarfélögum sé skylt að tryggja börnunum skólavist og haga undirbúningi og vistunarúrræðum á þann hátt að hagsmunir barna séu hafðir að leiðarljósi. Nefndin fjallaði ítarlega um stöðu og rétt þessara barna, sem eru í umsjá fósturforeldra, til skólavistar. Við umfjöllun nefndarinnar um málið kom fram að nokkur misbrestur væri á að skólaganga þeirra væri tryggð. Á þetta fyrst og fremst við þegar barni er komið tímabundið í fóstur en þá flyst lögheimili barnsins ekki til fósturforeldra, líkt og þegar um varanlega ráðstöfun barns er að ræða, og barnið öðlast þar af leiðandi ekki sjálfkrafa rétt til skólagöngu. Sökum þessa hefur borið á ágreiningi á milli sveitarfélaga um greiðslu lögheimilissveitarfélags til sveitarfélags þar sem barn var í tímabundnu fóstri. Í þessu tilliti er mikilvægt að líta til ákvæða barnaverndarlaga, nr. 80/2002, en á grundvelli 75. gr. laganna hefur ráðherra sett reglugerð nr. 804/2004 um fóstur. Í 2. mgr. 39. gr. reglugerðarinnar segir að það sveitarfélag sem ráðstafar barni í fóstur skuli standa straum af kostnaði vegna skólagöngu barnsins í grunnskóla á meðan ráðstöfunin varir. Aftur á móti kom fram í umsögn Barnaverndarstofu að skýrt ákvæði reglugerðarinnar hafi ekki komið í veg fyrir að ágreiningur yrði um hvort og þá hvenær fósturbarn fékk að sækja skóla utan lögheimilissveitarfélags og um kostnað vegna þess. Kom enn fremur fram í umsögninni að þær viðmiðunarreglur sem Samband íslenskra sveitarfélaga hefur sett hafi ekki leyst þennan vanda. Er það álit nefndarinnar að við ástand sem þetta sé erfitt að una og gæta verði þess að hagsmunir barns verði alltaf í fyrirrúmi. Að baki vali á fósturheimili fyrir barn liggur mikil vinna og mat á því hverjir séu heppilegir fósturforeldrar. Ágreiningur á milli sveitarfélaga um kostnað vegna skólagöngu barnsins ætti ekki að vega þyngra en hagsmunir barnsins og hvaða fósturheimili það hlýtur. Nefndin telur að þegar teknar eru ákvarðanir sem þessar, sem geta haft mikil áhrif á líf og framtíð barna, eigi að tryggja að þau njóti sömu þjónustu og önnur börn í viðkomandi sveitarfélagi sem þau flytjast til, óháð lögheimili. Er það álit nefndarinnar að sveitarfélögum eigi að vera skylt að tryggja að börn sem komið hefur verið í fóstur utan lögheimilissveitarfélags síns njóti skólavistar í viðkomandi sveitarfélagi. Nefndin leggur til að ákvæðum 5. gr. verði breytt með tilliti til þessa.

Í 2. mgr. 5. gr. segir að ábyrgð sveitarfélaga nái til samstarfs skóla við aðila utan hans. Er það álit nefndarinnar að ríkari áherslu megi leggja á skyldur sveitarfélags til samvinnu milli mismunandi skólastiga og auðvelda þannig nemendum að flytjast á milli skólastiga eftir því

sem hverjum hentar. Nefndin leggur því til að ábyrgð sveitarstjórnar skuli ná til þess að koma á samstarfi á milli allra skólastiga, þ.e. á milli leikskóla og grunnskóla annars vegar og grunnskóla og framhaldsskóla hins vegar.

Í 6. gr. er svo kveðið á um að í hverju sveitarfélagi skuli vera skólanefnd sem starfar í umboði sveitarfélagsins og fer með málefni grunnskóla. Fram kemur í 3. mgr. 6. gr. að um kosningu nefndarinnar og starfshætti hennar skuli fara að ákvæðum sveitarstjórnarlaga og samþykktum viðkomandi sveitarfélags. Vill nefndin árétta að mismunandi aðstæður geta verið í sveitarfélögum, til að mynda með tilliti til stærðar þeirra. Í hverju sveitarfélagi geta verið starfandi fleiri en einn grunnskóli. Samkvæmt frumvarpinu fá sveitarfélög heimild til að reka saman grunnskóla og er það álit nefndarinnar að ákvæði 4. mgr. 6. gr. megi ekki koma í veg fyrir að fulltrúar skólustjóra, grunnskólakennara og foreldra geti tekið mið af slíkum aðstæðum. Nefndin leggur aftur á móti ekki til að breytingar verði gerðar á þessu ákvæði frumvarpsins.

Mat og eftirlit með gæðum grunnskólastarfs.

Mikil umræða átti sér stað innan nefndarinnar um VIII. kafla frumvarpsins sem hefur að geyma nýmæli um mat og eftirlit með gæðum grunnskólastarfs. Í umsögnnum sveitarfélaganna koma almennt fram miklar athugasemdir við ákvæði kaflans þess efnis að verið sé að leggja auknar og óraunhæfar skyldur á herðar sveitarfélaga sem ekki eru nægjanlega vel rökstuddar, til að mynda 1. mgr. 37. gr. sem kveður á um árlega upplýsingagjöf til ráðuneytis. Krafa um árlega upplýsingaskyldu sem þessa muni auka útgjöld sveitarfélaganna til muna og þannig verði minni sveitarfélög að kaupa þjónustu fagaðila til að framkvæma ytra mat. Þá efast sveitarfélögin um að ráðuneytið hafi svigrúm til að vinna úr þeim gríðarlega miklu upplýsingum innra og ytra mats sem árlega munu berast ráðuneytinu. Hins vegar hefur komið fram af hálfu menntamálaráðuneytis að ekki verði gerð krafa um formlega ársskýrslu né ítarlegri upplýsingar en nú þegar er krafist samkvæmt reglugerð um upplýsingaskyldu sveitarfélaga varðandi skólahald nr. 384/1996. Fremur verði byggt á stöðluðum, tölulegum upplýsingum sem séu samanburðarhæfar milli viðfanga og yfir tíma. Þannig fáiast vísbendingar um stöðu og þróun skólastarfs. Gerir ráðuneytið enn fremur ráð fyrir að nýtt verði þau upplýsingakerfi um leik- og grunnskóla sem nú eru fyrir hendi, til að mynda kerfi Hagstofu og Mentors, en um 97% grunnskóla eru aðilar að því upplýsingakerfi. Er það álit nefndarinnar að mat og eftirlit sem frumvarpið kveður á um sé mikilvægt til þess að hægt sé að þróa og auka gæði grunnskólastarfs. Í athugasemd við 19. gr. frumvarps til laga um leikskóla kemur fram að stærstur hluti leikskólustjóra sem reynslu hafa af ytra mati telji að það hafi jákvæð áhrif á skólakerfið, veiti mikilvægt aðhald og sé gott stýritæki við stefnumótun. Slíkt aðhald á sér ekki síst stað þegar veittar eru kerfisbundið skýrar upplýsingar um starfsemi skóla. Aðhald sem þetta er nauðsynlegt á sama tíma og leitast er við að gera skóla og sveitarfélög ábyrg fyrir skólahaldi. Telur nefndin enn fremur að svo að markmiðið með slíku aðhaldi skili sér og leiði til umbóta í skólastarfi þurfi að draga frekar fram ábyrgð sveitarfélaganna til að framkvæma ytra mat. Slíkt náist með því að kveða á um upplýsingaskyldu þeirra um ytra mat til menntamálaráðuneytisins. Í 2. mgr. 36. gr. er að auki kveðið á um skyldu grunnskóla til að birta opinberlega upplýsingar um innra mat sitt, tengsl þess við skólanámskrá og áætlanir um umbætur. Hvíli sú skylda á sveitarfélögum, ásamt upplýsingaskyldu þeirra til menntamálaráðuneytis, er íbúum samfélagsins gert mögulegt að fylgjast með hvort niðurstöður ytra matsins séu nýttar til umbóta í skólastarfi líkt og greinin kveður á um. Aftur á móti er það álit nefndarinnar að árleg upplýsingaskylda sé full íþyngjandi og ekki sé nauðsynlegt að allra upplýsinga verði aflað á hverju ári. Er því lagt til að sú skylda verði felld brott. Nefndin vill

jafnframt ítreka mikilvægi eftirlits menntamálaráðuneytisins og að þær upplýsingar sem sveitarfélögin gefa á grundvelli innra og ytra mats verði nýttar.

Heimakennsla

Í 46. gr. frumvarpsins er að finna undanþáguákvæði. Í 2. mgr. greinarinnar er kveðið á um heimild sveitarfélags að veita undanþágu frá skólaskyldu barna, sbr. 3. gr. frumvarpsins, til foreldra sem óska þess að kenna börnum sínum heima, að hluta eða öllu leyti. Aftur á móti er þeim börnum sem hljóta heimakennslu skylt að þreyta könnunarpróf samkvæmt frumvarpinu og lúta reglulegu eftirliti og mati. Miklar umræður voru um þessa undanþágu innan nefndarinnar. Lutu þær einkum að rétti barns til að sækja skóla og njóta þess félagsskapar sem þar er að finna. Fram komu sjónarmið nefndarmanna um að hætta væri á félagslegri einangrun barna sem og misnotkun á ákvæði þessu. Hins vegar kom fram í máli fulltrúa menntamálaráðuneytisins að heimakennsla í tilraunaskyni hafi fyrst verið heimiluð árið 2002 eftir ítrekaðar óskir frá áhugasömum íslenskum kennaramenntuðum foreldrum sem búið höfðu erlendis og kennt börnum sínum þar heima, nánar tiltekið í Noregi. Hefur ráðuneytið jafnframt gefið út ítarlegar og strangar reglur um leyfisveitingu til heimakennslu þar sem heimildin er skilyrt því að a.m.k. annað foreldranna hafi kennararéttindi. Nefndin fékk jafnframt upplýsingar um að heimakennsla hér á landi væri óalgeng. Sem dæmi má þó nefna foreldra sem búsettir eru í Ölfusi og eins eru dæmi um heimakennslu barna í afskekktum byggðum. Hafa þær heimildir til heimakennslu takmarkast við einn til tvo daga í viku. Kom jafnframt fram í máli fulltrúa ráðuneytisins að ekki hafi komið upp vandamál tengd heimakennslunni og að ekki sé kunnugt um félagslega einangrun barna af þessum sökum. Ráðuneytið bendir einnig á að í sérstakri úttekt sem gerð hefur verið á heimakennslu komu hvort tveggja fram sterkir og veikir hlekkir. Kemur fram í skýrslunni að ekki beri á öðru en að foreldrar sem kenna börnum sínum heima leggi í það metnað og skapi börnum sínum góðan vettvang til náms og þroska. Jafnframt fylgi þeir aðalnámskrá grunnskóla og líta verði á heimakennslu sem valkost sem vel er hægt að byggja á. Aftur á móti komu fram sjónarmið þess efnis að eftirliti sveitarfélaga sem og ríkisins hafi verið ábótavant, sér í lagi með tilliti til námsmats og sjálfsmats foreldra. Kom einnig fram í máli fulltrúa menntamálaráðuneytisins að ákvæðnar tillögur hafi verið unnar á grundvelli skýrslunnar til að bregðast við þeim veikleikum sem þar komu fram. Er það álit nefndarinnar að heimildin sem finna má í 2. mgr. 46. gr. frumvarpsins geti verið réttmæt og raunhæfur kostur í einstökum tilvikum. Ítrekar nefndin þó að þröng skilyrði verði að vera fyrir veitingu hennar og eftirliti háttáð eins og best verður á kosið. Leggur nefndin því ekki til breytingar á ákvæðinu.

Starfsfólk grunnskóla.

Í 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins er kveðið á um hlutverk skólustjóra. Í umsögn Kennarasambands Íslands er lögð mikil áhersla á aðkomu kennara að stjórnun og skipulagningu á innra starfi skólans og leggur sambandið ríka áherslu á að í lögnum þurfi að vera skilgreind ákvæði um kennarafundi. Tekur nefndin að miklu leyti undir þessar áherslur og leggur til breytingar á 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins í þá veru. Áréttar nefndin að í breytingartillögunni er bæði kveðið á um að skólustjóri boði til kennarafunda sem og sérstakra starfsmannafunda svo oft sem hann telur þörf á.

Í 29. gr. frumvarpsins er fjallað um skólanámskrá og starfsáætlun. Er það álit nefndarinnar að hlutverk skólaráða við gerð starfsáætlunar sé ekki nægjanlega skýrt í greininni. Í 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins segir að skólaráð fjalli m.a. um árlega starfsáætlun. Nefndin áréttar mikilvægi starfsáætlunar og að samráðs við gerð hennar sé gætt. Nefndin leggur til breytingu á 29.

gr. sem kveður á um skýra skyldu og ábyrgð skólastjóra til að gera árlega skólanámskrá og starfsáætlun, og að samráðs við vinnslu þeirra sé gætt. Telur nefndin að með þessari breytingu sé aðkoma kennara að skipulagningu innra starfs skólans tryggð en kennarar eiga tvo fulltrúa í skólaráði samkvæmt 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins.

Í 11. gr. frumvarpsins er fjallað um starfsfólk grunnskóla. Í fjölda umsagna voru gerðar athugasemdir við heiti III. kafla og greinarinnar þar sem talað er um starfslið. Nefndin er sammála athugasemdum um að betra væri að nota orðið starfsfólk en starfslið og leggur til að því verði breytt og það samræmt í ákvæðum frumvarpsins.

Í 3. mgr. 11. gr. er að finna nýmæli þar sem kveðið er á um að óheimilt sé að ráða til starfa við grunnskóla einstakling sem hlotið hefur refsíðóm fyrir brot gegn XXII. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, en í kaflanum er fjallað um kynferðisbrot. Er þar jafnframt kveðið á um að við ráðningu skuli liggja fyrir sakavottorð viðkomandi einstaklings eða heimild til handa skólastjóra til að afla upplýsinga úr sakaskrá. Mikil umræða átti sér stað innan nefndarinnar um þetta nýmæli auk þess sem fjöldi umsagnaraðila gerði athugasemdir við þessa grein frumvarpsins. Snerust umræður innan nefndarinnar fyrst og fremst um ósamræmi milli lagabálka um ráðningarskilyrði starfsmanna sem starfa með börnum. Er þar fyrst að líta til ákvæða barnaverndarlaga, nr. 80/2002. Í 2. mgr. 36. gr. laganna er að finna samþærilegt bannákvæði og hér um ræðir en þar segir að óheimilt sé „... að ráða til starfa hjá barnaverndaryfirvöldum eða heimilum og stofnunum samkvæmt lögum þessum, hvort sem þau eru rekin af einkaaðilum, ríki eða sveitarfélögum, menn sem hlotið hafa refsíðóm vegna brota á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga, sbr. 1. mgr.“ Í 1. mgr. 36. gr. er aftur á móti að finna ákveðna takmörkun á ákvæðinu en þar er tekið fram að bannið taki einungis til brota á ákvæðum kaflans þegar brot beinist gegn einstaklingi sem ekki hefur náð 18 ára aldri. Í annan stað ber að líta til ákvæða 3. mgr. 10. gr. æskulýðslaga, nr. 70/2007, þar sem er að finna ákvæði sem er efnislega samhljóða 3. mgr. 11. gr. frumvarpsins að öðru leyti en því að æskulýðslög banna einnig ráðningar einstaklinga sem hlotið hafa refsíðóm fyrir brot gegn lögum um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, á síðastliðnum fimm árum. Í æskulýðslögum einskorðast refsinaemi verknáðar ekki við það að brot hafi beinst gegn einstaklingi yngri en 18 ára, eins og miðað er við í barnaverndarlögum, heldur telst viðkomandi ekki hæfur til að sinna æskulýðsstarfi, hvort sem brotþoli hefur verið yngri eða eldri en 18 ára. Í frumvarpinu sem hér er til umræðu er því að finna ákveðinn milliveg milli fyrrgreindra lagabálka. Gengið er lengra en gert er í barnaverndarlögum en skemmra en gert er í æskulýðslögum, enda nær 3. mgr. 11. gr. ekki til brota gegn lögum um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974. Í athugasemdum umsagnaraðila var í allmörgum tilvikum bent á þennan mismun milli ofangreindra ákvæða. Reykjavíkurborg varar við slíku misræmi og tekur Samband íslenskra sveitarfélaga þar undir. Aftur á móti kom það fram í máli fulltrúa Barnaverndarstofu að þegar barnaverndarlögin voru samin hafi fyrstu skrefin verið tekin í þessa átt og því stigið varlega til jarðar. Mundu þeir, ef kæmi til endurskoðunar laganna, mælast til að gengið yrði lengra í þessum efnum en barnaverndarlögin gera nú. Hvað varðar 2. málsl. 3. mgr. 11. gr. frumvarpsins um að sakavottorð skuli liggja fyrir við ráðningu eða heimild leikskólastjóra til að afla upplýsinga úr sakaskrá má enn fremur finna ákveðið misræmi milli lagabálka. Skv. 3. mgr. 36. gr. barnaverndarlaga er heimild yfirmanna skóla, leikskóla, sumardvalarheimila, íþrótta- og tómstundamiðstöðva og annarra slíkra stofnana eða staða þar sem börn koma saman eða dveljast um lengri eða skemmri tíma, til upplýsinga úr sakaskrá einskorðuð við refsíðoma vegna brota á XXII. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, þegar brotið hefur beinst gegn barni, að fengnu samþykki viðkomandi. Í athugasemdum við greinina segir að ekki sé rétt að kveða á um alhliða bann við ráðningu einstaklinga sem falla undir 36. gr. heldur eigi

slíkt frekar heima í sérlægum, til að mynda lögum um grunnskóla. Þess í stað var kveðið á um heimild til að afla upplýsinga úr sakaskrá viðkomandi einstaklings sem sækir um að starfa á slíkum stað. Í 4. mgr. 10. gr. æskulýðslaga er farin sama leið og í barnaverndarlögum varðandi heimild til að afla upplýsinga úr sakaskrá. Verða slíkar upplýsingar einungis gefnar að fengnu samþykki viðkomandi. Í 2. málsl. 3. mgr. 11. gr. frumvarpsins er ekki að finna framangreint skilyrði um samþykki viðkomandi einstaklings og gengur ákvæðið því lengra en hvort tveggja barnaverndarlög og æskulýðslög að þessu leyti. Í athugasemdum um greinina kemur fram að áréttuð sé heimild skólastjóra til öflunar upplýsinga úr sakaskrá hvað varðar brot á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga. Kemur enn fremur fram að mikilvægt sé að áður en gengið er frá ráðningarsamningi liggi fyrir sakavottorð eða heimild til að afla upplýsinga, með samþykki umsækjanda. Í 3. mgr. 6. gr. frumvarps til laga um leikskóla er að finna samhljóða ákvæði og hér um ræðir. Í athugasemdum við þá grein kemur aftur á móti fram að heimild leikskólastjóra miðist við fullt sakavottorð og að heimildin nái til allra starfsmanna leikskóla. Segir enn fremur að komi fram á sakavottorði upplýsingar um refsiverða háttsemi viðkomandi sé það í höndum leikskólastjóra að meta með málefnalegum hætti hvort viðkomandi sé samt sem áður hæfur til að gegna starfi í leikskóla. Nefndin telur að setja verði hagsmuni barna í fyrsta sæti og í raun sé óhjákvæmilegt og réttmætt að komið sé í veg fyrir að einstaklingar sem brotið hafa gegn XXII. kafla almennra hegningarlaga sinni störfum sem fela í sér umgengni, umsjón og ábyrgð á börnunum. Enn fremur telur nefndin að slíkt bann skuli ná til allra kynferðisbrota, óháð því hversu langur tími er liðinn frá því að brotin voru framin, enda hafa rannsóknir jafnframt sýnt að hluti kynferðisbrotamanna endurtekur verknáð sinn. Að mati nefndarinnar verða hagsmunir skólabarna ekki að fullu tryggðir nema ráðningarbannið sé ótakmarkað.

Nefndin telur því rétt að tiltaka allan kynferðisbrotakafla almennu hegningarlaganna til að taka af allan vafa um að ráðningarbannið nái til brota gegn 4. mgr. 210. gr. þeirra um vörslu barnakláms og tryggja þannig velferð barna með sem bestu móti. Þetta er til samræmis við þá áherslu sem lögð er á velferð barna í íslenskri löggjöf, sbr. t.d. 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kveðið er á um að í lögum skuli börnum tryggð sú vernd og umönnun sem velferð þeirra krefst. Enn fremur má líta til alþjóðlegra skuldbindinga íslenska ríkisins, til að mynda ákvæða samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins þar sem í 19. gr. er kveðið á um að aðildarríki samningsins skuli „... gera allar viðeigandi ráðstafanir á sviði löggjafar, stjórnslu, félags- og menntunarmála til að vernda barn gegn hvers kyns líkamlegu og andlegu ofbeldi, meiðingum, misnotkun, vanrækslu, skeytingarleysi, illri meðferð eða notkun, þar á meðal kynferðislegri misnotkun, meðan það er í umsjá annars eða beggja foreldra, lögráðamanns eða lögráðamanna, eða nokkurs annars sem hefur það í umsjá sinni“.

Hvað varðar aðgang að sakavottorði einstaklinga, þá telur nefndin að orðalag 3. mgr. 11. gr. sé vel til þess fallið að gæta hvors tveggja í senn hagsmuna barna og atvinnufrelsis einstaklings en ítrekar að hún telji að skýringar við 3. mgr. 6. gr. frumvarps til laga um leikskóla skuli jafnframt eiga við um 3. mgr. 11. gr. Telur nefndin að með banni æskulýðslaga við ráðningu einstaklings sem hlotið hefur refsíðmál fyrir brot gegn lögum um ávana- og fíkniefni á undangengnum fimm árum sé seilst of langt. Orðalag 3. mgr. 11. gr. er samhljóða orðalagi 3. mgr. 6. gr. frumvarps til laga um leikskóla og leggur nefndin áherslu á að álit hennar sé að með þeirri grein og skýringum við hana sé skólastjórum veitt heimild til fulls aðgangs að sakavottorði viðkomandi umsækjanda. Með slíkum heimildum skólastjóra til fulls aðgangs að sakavottorði sé treyst dómgreind og málefnalegu mati hans til að meta hvort viðkomandi einstaklingur sé þess verðugur að starfa með börnum á grunnskólastigi. Þannig er einstakling-

ur sem gerst hefur brotlegur við ákvæði laga um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, ekki útilokaður frá því að starfa í grunnskóla. Hér er oft um að ræða smávægileg brot sem að álit nefndarinnar ættu ein og sér ekki að útiloka einstakling frá tækifæri til þess að starfa í grunnskóla. Telur nefndin því réttmætt að láta skólastjóra það eftir að meta hæfni einstaklings til starfs í hverju tilviki. Það að tryggja skólastjóra aðgang að fullu sakavottorði geri honum m.a. kleift að hafa þetta mat í sínum höndum. Nefndin leggur því ekki til breytingar á 3. mgr. 11. gr. frumvarpsins að teknu tilliti til álits hennar á skýringum við greinina.

Í 7. gr. frumvarps til laga um leikskóla er kveðið á um þagnarskyldu starfsfólks leikskóla. Aftur á móti er ekki að finna sambærilegt ákvæði í frumvarpi til laga um grunnskóla. Telur nefndin að full ástæða sé til að hafa slíkt ákvæði í lögum og leggur til að því verði bætt við. Enn fremur er mikilvægt að ákvæði um þagnarskyldu komi inn í lagatextann svo að þagnarskylda nái yfir starfsfólk sjálfstætt rekinna grunnskóla sem ekki falla undir 2. mgr. 57. gr. sveitarstjórnarlaga þar sem mælt er fyrir um þagnarskyldu starfsmanna sveitarfélaga. Áréttar nefndin að þeir skólar sem hljóta viðurkenningu á grundvelli 43. gr. frumvarpsins lúti ákvæðum þess, sbr. einnig 1. gr. frumvarpsins. Er það einnig álit nefndarinnar að full ástæða sé til að ítreka þá skyldu barnaverndarlaga að tilkynna skuli til barnaverndarnefnda þegar grunur vaknar um að barn búi við vanrækslu eða ofbeldi. Með því að setja inn ákvæði um þagnarskyldu og árétta enn fremur tilkynningarskyldu samkvæmt barnaverndarlögum er tryggt að starfsfólk sjálfstætt starfandi grunnskóla skuli gæta þagmælsku um það sem það verður áskynja í starfi sínu, að teknu tilliti til upplýsingaskyldu barnaverndarlaga.

Í 12. gr. frumvarpsins er kveðið á um rétt kennara og skólastjóra grunnskóla til símenntunar. Því sjónarmiði var hreyft fyrir nefndinni að símenntunarákvæði eigi almennt ekki heima í lagatexta heldur sé þar um að ræða réttindi sem tilheyra eigi kjarasamningum. Hins vegar komu jafnframt umsagnir í þá átt að tryggja þyrfti fleiri fagaðilum en skólastjórum og kennurum rétt til símenntunar. Hér takast því á ákveðin grundvallarsjónarmið um hvort ákvæði um símenntun einstakra hópa eigi heima í lögum eða ekki. Er það sjónarmið nefndarinnar að réttur til símenntunar starfsmanna sé almennt kjarasamningsatriði. Hvergi er í sér-lögum fjallað um símenntunarrétt einstakra fagstétta sem viðkomandi lög ná yfir og má í þessum efnum til að mynda nefna félagsráðgjafa, sálfræðinga, heilbrigðisfulltrúa, bókasafnsfræðinga o.s.frv. Ástæða þess að kveðið er á um slík réttindi kennara er í raun arfleifið frá því að grunnskólinn var færður frá ríki yfir til sveitarfélaga. Var um að ræða framlag ríkisins til þess að styðja við menntun kennara líkt og áður var. Leggur nefndin því til að 3. mgr. 12. gr. frumvarpsins verði færð inn í bráðabirgðaákvæði frumvarpsins. Áréttar nefndin aftur á móti að með því að setja ákvæðið í ákvæði til bráðabirgða er ekki verið að gera tillögu um breytingu á núverandi skipulagi heldur eingöngu að skapa möguleika á að aðilar geti samið um breytt fyrirkomulag kjósi þeir svo.

Sérfræðiþjónusta.

Samfélagslegt gildi menntunar er ótvírætt en hún er líka mikilvæg forsenda þess að einstaklingur geti fótað sig í nútímasamfélagi og hún getur skipt sköpum um möguleika einstaklings til að sjá sér og sínum farborða og njóta annarra grundvallarréttinda. Í mörgum alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að er fjallað um mikilvægi menntunar og rétt til hennar. Sem dæmi má nefna mannréttindayfirlýsingu og barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, mannréttindasáttmála Evrópu, alþjóðasamning um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi og Salamanca-yfirlýsinguna. Jafnframt er vinna hafin við fullgildingu sáttmála Sameinuðu þjóðanna um málefni fatlaðra, sem undirritaður var af hálfu Íslands 30. mars 2007. Það sem er sameiginlegt með þessum samningum er jafn réttur allra einstaklinga til menntunar. Enn

fremur er í stjórnarskránni kveðið á um rétt allra til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi, sbr. 2. mgr. 76. gr. Í lögum nr. 59/1992, um málefni fatlaðra, er jafnframt fjallað um rétt fatlaðra einstaklinga til þjónustu ríkis og sveitarfélaga og sérstaklega tekið fram í 7. gr. að ávallt skuli leitast við að veita fötluðum þjónustu samkvæmt almennum lögum á sviði menntunar og heilbrigðis- og félagsþjónustu. Ef aftur á móti kemur í ljós að viðkomandi einstaklingur þarf á þjónustu að halda sem verður ekki fullnægt innan almennrar þjónustu skal hann fá þjónustu samkvæmt lögum um málefni fatlaðra. Í 3. mgr. 5. gr. frumvarpsins er lögð sú skylda á sveitarfélögin að öll skólaskyld börn skv. 3. gr. njóti skólavistar. Er grunnskóli því eitt af lögbundnum hlutverkum sveitarfélaga. Í VIII. kafla gildandi laga um grunnskóla er kveðið á um sérfræðiþjónustu. Í 40. gr. frumvarpsins er kveðið á um skipulag og framkvæmd sérfræðiþjónustu og eru gerðar töluverðar breytingar frá gildandi lögum. Má þar fyrst og fremst nefna að hlutverk sérfræðiþjónustunnar er opnara auk þess sem það er í höndum sveitarfélaga að ákveða fyrirkomulag hennar. Skulu sveitarfélög, á grundvelli 1. mgr. 40. gr., tryggja að sérfræðiþjónusta sé veitt í grunnskólum, ákveða fyrirkomulag hennar og stuðla að því að hún fari fram innan grunnskóla. Þjónustan skal fela í sér stuðning við nemendur og fjölskyldur þeirra sem og við starfsemi grunnskólans og starfsfólks hans. Í 2. mgr. 40. gr. er lögð rík áhersla á forvarnastarf með skimun og athugunum á nemendum með það að markmiði að tryggja hverju barni kennslu og námsaðstoð við hæfi. Enn fremur kemur fram að slíkar athuganir skuli ekki gera án samráðs eða samþykkis foreldra. Áréttar nefndin að krafa um samþykki foreldra er í samræmi við álit menntamálaráðuneytis frá nóvember 1997. Í greininni eru gerðar tillögur um breytingar á hlutverki sérfræðiþjónustu sveitarfélaga og er ábyrgð stjórnenda og starfsmanna grunnskóla aukin á því að nemendum með sérþarfir verði veitt öll þjónusta sem þeir þurfa á að halda. Í umsögnum sveitarfélaga hefur komið fram gagnrýni á þessi auknu verkefni sveitarfélaganna sem og að hluti sérfræðiþjónustu við grunnskólabörn er á forræði annarra aðila en sveitarfélaga, svo sem sjúkrahjálfun, iðjuþjálfun og talkennsla. Starfsfólk sérfræðiþjónustu sveitarfélaga hafi ekki vald til að skipuleggja þjónustu þessara aðila en skv. 4. mgr. 40. gr. frumvarpsins skal skólastjóri samræma innan hvers skóla störf þeirra aðila sem sjá um málefni hvers nemanda með stofnun nemendaverndarráðs. Hlutverk slíks ráðs er að vera samráðsvettvangur fagfólks vegna málefna einstakra barna sem þurfa sérfræðiþjónustu, langveikra barna og barna sem eru með hegðunarerfiðleika, hafa orðið fyrir einelti eða átt í öðrum erfiðleikum. Hér er þó einungis átt við málefni sem lúta að sérfræðiþjónustu, námsráðgjöf og skólaheilsugæslu. Sveitarfélög skulu þó jafnframt hafa frumkvæði að samstarfi við aðila sem annast sérhæfð greiningar- og meðferðarúræði á vegum ríkisins vegna einstakra nemenda. Telur nefndin því að undirstrika verði að þótt sveitarfélög skuli stuðla að því að þjónustan geti farið fram innan leikskóla þurfa sumir einstaklingar þjálfun sem ekki er möguleg í skólahúsnæðinu. Aftur á móti ítrekar nefndin að sveitarfélög skuli stuðla að því að þjónustan geti farið fram innan skólans. Telur nefndin að ítreka skuli þá skyldu sveitarfélaganna og leggur hún til að í skólahúsnæðinu sjálfu skuli gert sérstaklega ráð fyrir rými fyrir sérfræðiþjónustu við börn með sérþarfir sem og vinnuáðstöðu starfsfólks. Áréttar nefndin að hér er jafnframt verið að gera sömu kröfur og gerðar eru um húsnæði leikskóla. Í 40. gr. kemur einnig fram að það sé í höndum skólastjóra að samræma sérfræðiþjónustu viðkomandi barns. Með ákvæðinu er verið að styrkja forstöðuhlutverk skólastjóra grunnskóla og er því ætlað að gera honum kleift að samræma sérfræðiþjónustu viðkomandi barns við stundaskrá og vikuáætlanir þess og gera vinnuviku barnsins sem heildstæðasta. Í því skyni er nauðsynlegt að samhæfa þá sérfræðiþjónustu sem veitt er af sveitarfélagi og öðrum sérfræðingum, t.d. á heilbrigðisviði, sem annast viðkomandi barn. Fram hefur komið í máli fulltrúa menntamálaráðuneytisins að starfandi sé nefnd á vegum ráðuneytisins

sem hefur það hlutverk að skilgreina betur störf og þjónustu við fötluð börn í leik- og grunnskólum, óháð því hver veitir þjónustuna. Í starfi þeirrar nefndar hefur áhersla verið lögð á að leik- og grunnskólar gegni lykilhlutverki í samræmingarvinnu á þessu sviði og að sérfræðiþjónustan geti farið sem mest fram innan skólanna sjálfra.

Í 4. mgr. 20. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ráðherra setji reglugerð um húsnæði og búnað í grunnskóla í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Er það álit nefndarinnar að eðlilegt sé að kveða á um slíkt samráð í lagagreininni enda bera sveitarfélög ábyrgð á húsnæði og búnaði grunnskólahúsnæðis, sbr. 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins. Nefndin telur þó mikilvægt að samráð verði jafnframt haft við samtök fatlaðra svo sjónarmið þeirra komist á framfæri enda kveður frumvarpið á um að stuðla skuli að því að sérfræðiþjónusta fari fram innan grunnskólans, sbr. 40. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. 20. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði er varðar gerð skólahúsnæðis og kröfu um að húsnæðið og allur aðbúnaður skuli tryggja öryggi og vellíðan nemenda, svo sem húsbúnaður, hljóðvist, lýsing og loftræsting. Nokkur umræða um þessa grein átti sér stað innan nefndarinnar. eru nefndarmenn sammála um að jafnframt verði að hafa öryggi og vellíðan starfsfólks grunnskóla að leiðarljósi hvað varðar skólahúsnæði og aðbúnað og leggur til breytingu þess efnis.

Nemendur og foreldrar.

Í IV. kafla frumvarpsins er fjallað um nemendur grunnskóla. Miklar umræður fóru fram innan nefndarinnar um 2. mgr. 17. gr. og þá nemendur sem rétt eiga á sérstökum stuðningi í námi í samræmi við metnar sérþarfir. Umræðan snerist fyrst og fremst um hverjir skyldu vera tilgreindir í ákvæðinu. Er það álit nefndarinnar að upptalningar af þessu tagi séu sjaldan heppilegar í lagatexta og bjóði heim hættu á þeirri túlkun að um tæmandi upptalningu sé að ræða og því megi gagnálykta að þeir sem ekki eru tilgreindir í viðkomandi ákvæði eigi ekki undir það. Aftur á móti telur nefndin að í tilviki 2. mgr. 17. gr. eigi slík hætta ekki að vera fyrir hendi þar sem í ákvæðinu segir: „... og aðrir nemendur með heilsutengdar sérþarfir ...“ Undirstrikar nefndin að hér sé ekki um tæmandi upptalningu að ræða og því geti einstaklingar sem til að mynda greinast með þroskaröskun átt rétt á sérstökum stuðningi í námi. Enn fremur bendir nefndin á að ekki er fjallað um rétt bráðgerra barna til sérstakrar aðstoðar. Er það álit nefndarinnar að ekki verði síður að taka tillit til þeirra barna enda geti þau börn jafnframt þurft á sérstakri aðstoð að halda.

Ítarleg umræða fór einnig fram innan nefndarinnar um 5. mgr. 17. gr. þar sem kveðið er á um ákvörðunarvald skólastjóra sé ágreiningur á milli foreldra og grunnskóla um fyrirkomulag skólavistar. Telur nefndin rétt að leggja til breytingu á ákvæðinu á þann veg að allur vafi sé tekinn af um það að ákvæði stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, gildi við úrlausn slíks ágreinings en eigi ekki einungis við um ákvörðunina sjálfa. Er það álit nefndarinnar að með þeim hætti sé tryggt að málsmeðferð og ákvarðanatöku lúti reglum laganna. Þannig gilda reglur stjórnsýsluréttarins eins og rannsóknarregla, andmælaréttur, málshraði o.fl. um ákvarðanatökuna sjálfa. Jafnframt undirstrikar nefndin að álit sérfræðinga skuli haft til hliðsjónar við ákvörðun í málinu og að hagsmunir barnsins skuli hafðir að leiðarljósi. Með þessu móti telur nefndin að tryggt sé að ákvarðanir um fyrirkomulag skólavistar geti ekki byggst á geðþótta viðkomandi skólastjóra og réttar foreldra sé gætt.

Nefndin leggur jafnframt til þá breytingu að í reglugerð sem ráðherra er heimilt að setja á grundvelli 2. mgr. 18. gr. skuli kveða á um meðferð, eyðingu og miðlun upplýsinga á milli skólastiga. Tekur nefndin þar með undir þau sjónarmið sem fram hafa komið í athugasemdum en bæði sveitarfélög og skólar telja þörf á skýrari reglum um þessi atriði.

Enn fremur var í umfjöllun nefndarinnar rætt um nemendalýðræði í skólum og aðkomu nemenda að málefnum er varða þá sjálfa. Er það álit nefndarinnar að sú tillaga 8. gr. frumvarpsins að nemendur skuli ekki eiga fastan fulltrúa í skólaráði heldur einungis gefinn kostur á að taka þátt í umræðum ráðsins þegar fjallað er um velferðar- og hagsmunamál þeirra, sem jafnframt er háð ákvörðun ráðsins, veiti nemendum ekki nægan rétt til aðkomu að sínum málefnum. 2. mgr. 10. gr. frumvarpsins kveður síðan á um að nemendaráð skuli árlega fá starfsáætlun skóla til umsagnar sem og aðrar áætlanir er varða skólalaldið. Telur nefndin að hér sé ekki gætt að hagsmunum nemenda. Í barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna segir að aðildarríki samningsins skuli tryggja að réttmætt tillit sé tekið til skoðana barns í öllum þeim málum sem það varða. Leggur nefndin því til þá breytingu að nemendur fái tvo fasta fulltrúa til setu í skólaráði. Með þeim hætti er aukið á nemendalýðræði innan grunnskólans og nemendum gefinn kostur á að taka þátt í umfjöllun um starfsáætlun skólans sem og aðrar áætlanir um skólastarfið.

Í 1. mgr. 13. gr. er enn fremur fjallað um rétt nemenda til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri varðandi námsumhverfi, námstilhögun og fyrirkomulag skólastarfs. Með vísun til barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna leggur nefndin jafnframt til að breytingar verði gerðar á ákvæðinu þannig að réttur nemenda verði aukinn og að þeir geti komið sjónarmiðum sínum á framfæri við aðrar ákvarðanir sem snerta þá en þær sem taldar eru upp í frumvarpinu. Enn fremur telur nefndin rétt að undirstrika að tillit skuli tekið til sjónarmiða þeirra eins og unnt er.

Mikil umræða var innan nefndarinnar um rétt nemenda til náms- og starfsráðgjafar. Í 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins er kveðið á um rétt nemenda til að njóta námsráðgjafar og ráðgjafar um náms- og starfsval. Með aukinni áherslu á einstaklingsmiðað nám, val nemenda í námi og samfelli milli skólastiga er það álit nefndarinnar að tryggja verði nemendum grunnskóla rétt til náms- og starfsráðgjafar og ráðgjafar um náms- og starfsval frá til þess bærum sérfræðingum, þ.e. háskólamenntuðum í náms- og starfsráðgjöf. Leggur nefndin til breytingar sem taka af öll tvímæli um þennan skilyrðislausu rétt grunnskólanema.

3. mgr. 27. gr. frumvarpsins fjallar um rétt nemenda og foreldra þeirra til að skoða metnar prófurlausnir. Töluverð umræða átti sér stað meðal nefndarmanna um þetta ákvæði og voru nefndarmenn sammála um að það væri of þröngt. Oft er námsmat ekki einungis miðað við prófurlausnir heldur jafnframt verkefni sem nemendur skila af sér. Telur nefndin því rétt að leggja til breytingu á ákvæðinu í þá átt að það nái yfir þær tegundir námsmats sem notaðar eru og einnig þær aðferðir og tæki sem notuð eru við matið.

Í 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins kemur fram sú skilgreining að þeir sem fara með forsjá barns í skilningi barnalaga teljast foreldrar þess. Með þessu er leitast við að koma til móts við þann fjölda foreldra sem hefur sameiginlega forsjá. Hins vegar er ekki gerður greinarmunur á sameiginlegri forsjá þegar foreldrar búa saman og sameiginlegri forsjá þegar foreldrar barns búa ekki saman. Getur þetta skapað óvissu í framkvæmd þegar kemur að samvinnu, samráði og samþykki foreldra um atriði er varða barn þeirra og hvort eigi að ganga út frá því að forsjáforeldrar séu alltaf í sambærilegri eða sömu stöðu. Nefndin telur að mikilvægt sé að staða foreldra sem fara með sameiginlega forsjá en búa ekki saman verði gerð skýr þegar kemur að málefnum barna þeirra, til að mynda þegar kemur að framkvæmd sérfræðiþjónustu, sbr. 40. gr. frumvarpsins, og hvernig skuli staðið að samþykki slíkrar þjónustu, þ.e. hvort samþykki beggja foreldra sé nauðsynlegt.

Í 4. mgr. 18. gr. frumvarpsins er kveðið á um rétt foreldra sem ekki tala íslensku eða nota táknmál. Er í greininni lögð sú skylda á skóla að leitast við að tryggja þeim túlkun á upplýsingum sem nauðsynlegar eru vegna samskipta foreldra og skóla samkvæmt 1. mgr. greinar-

innar þar sem kveðið er á um rétt þeirra til upplýsinga um skólastarfið og stöðu barna sinna. Nokkur umræða átti sér stað um hvort kveða ætti sterkara að orði og gera skyldu skólans ótvíræðari. Telur nefndin að ekki beri að breyta ákvæðinu enda sé lögð sú skylda á grunn-skólann að leitast við að tryggja túlkun á viðkomandi upplýsingum.

Nefndin leggur jafnframt til aðrar smávægilegar breytingar á frumvarpinu sem einkum varða lagatæknileg atriði.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er tillaga um í sérstöku þingskjali.

Kolbrún Halldórsdóttir og Höskuldur Þórhallsson skrifa undir álit þetta með fyrirvara.

Paul Nikolov var fjarverandi við afgreiðslu málsins. Kjartan Eggertsson sat fundinn sem áheyrnarfulltrúi í stað Jóns Magnússonar og er hann samþykkur álit þessu.

Alþingi, 9. maí 2008.

Sigurður Kári Kristjánsson,
form., frsm.

Einar Már Sigurðarson.

Pétur H. Blöndal.

Guðbjartur Hannesson.

Höskuldur Þórhallsson,
með fyrirvara.

Ragnheiður Ríkharðsdóttir.

Katrín Júlíusdóttir.

Kolbrún Halldórsdóttir,
með fyrirvara.