

Nefndarálit

um frumvarp til laga um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla.

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Lilju Alfreðsdóttur mennta- og menningarmálaráðherra, Jón Pétur Zimsen, Jón Vilberg Guðjónsson, Björgu Pétursdóttur, Sonju Dögg Pálsdóttur og Sigríði Láru Ásbergisdóttur frá mennta- og menningarmálaráðuneyti, Kolbrúnu Þ. Pálsdóttur og Freyju Hreinsdóttur frá menntavísindasviði Háskóla Íslands, Kristínu M. Jónasdóttur og Birnu Maríu B. Svanbjörnsdóttur frá Háskólanum á Akureyri, Eyrúnu Valsdóttur frá Alþýðusambandi Íslands, Guðjón H. Hauksson frá kennarafélagi Menntaskólans á Akureyri og skólamálanefnd Félags framhaldsskólakennara, Sólveigu Hannesdóttur frá skólamálanefnd Félags framhaldsskólakennara og Samtökum líffræðikennara, Hólmsfríði Sigþórsdóttur frá Samtökum líffræðikennara, Vigdísí Häsler, Svandísi Ingimundardóttur og Bjarna Ómar Haraldsson frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Ragnar Þór Pétursson, Önnu Maríu Gunnarsdóttur og Önnu Rós Sigmarsdóttur frá Kennarasambandi Íslands, Þorstein Sæberg frá Skólastjóraráðgjafi Íslands, Þorgerði Laufeyju Dýrlandsdóttur frá Félagi grunnskólakennara, Harald F. Gíslason frá Félagi leikskólakennara, Sigrúnu Grendal frá Félagi kennara og stjórnenda í tónlistarskólum, Sigurð Sigurjónsson frá Félagi stjórnenda leikskóla, Guðríði Arnardóttur og Steinunni Ingu Óttarsdóttur frá Félagi framhaldsskólakennara, Arnór Guðmundsson, Erlu Ósk Guðjónsdóttur og Guðnýju Ástu Snorrardóttur frá Menntamálastofnun, Kristín Þorsteinsson frá Skólameistarafélagi Íslands og Gerði G. Óskarsdóttur.

Nefndinni bárust umsagnir frá Alþýðusambandi Íslands, Félagi framhaldsskólakennara, Félagi kennara og stjórnenda í tónlistarskólum, Félagi leikskólakennara, Gerði G. Óskarsdóttur, Guðjóni H. Haukssyni, Háskólanum á Akureyri, Keili, miðstöð vísinda, fræða og atvinnulífs, kennarafélagi Menntaskólans á Akureyri, Kennarasambandi Íslands, Menntamálastofnun, Menntavísindasviði Háskóla Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum líffræðikennara (Samlíf), skólamálanefnd Félags framhaldsskólakennara og Skólastjóraráðgjafi Íslands. Nefndinni bárust jafnframt minnisblöð og upplýsingar frá Félagi framhaldsskólakennara og mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Efni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er lagt til að gefið verði út eitt leyfisbréf til kennslu sem felur í sér staðfestingu á þeirri hæfni sem leik-, grunn- og framhaldsskólakennarar þurfa að búa yfir. Í frumvarpinu er byggt á því að viðmiðum um hæfni kennara verði lýst í svonefndum hæfniramma og að komið verði á fót kennararáði sem fjalli um þróun hæfnirammans. Gert er ráð fyrir að útgáfa leyfisbréfa kennara og veiting undanþága vegna ráðningar leiðbeinenda færist til Menntamálastofnunar. Þá er lagt til að skólastjórnendur beri aukna ábyrgð við mat

á hæfni umsækjenda um kennslustörf. Breytingunum er ætlað að greiða fyrir fjölbreyttri starfsþróun kennara, flæði kennara milli skólastiga og auknu starfsöryggi þeirra.

Tilefni frumvarpsins og skortur á kennurum og nýliðun í kennarastétt.

Á fundum nefndarinnar var rætt um skort á kennurum og nýliðun í kennarastétt og hvernig taka mætti á þeim vanda. Meiri hlutinn leggur áherslu á að þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu leysa ekki einar og sér þann vanda en frumvarpið er einn liður í mörgum aðgerðum sem m.a. er ætlað að gera kennarastarfið eftirsóknarverðara og leiða til þess að fjölgun verði í kennarastétt með auknum starfsmöguleikum kennara.

Eitt leyfisbréf kennara og hæfniramma.

Við meðferð málsins í nefndinni var rætt um þá meginbreytingu sem frumvarpið felur í sér að lögfest verði ákvæði um eitt leyfisbréf sem byggist á almennri og sérhæfðri hæfni kennara og að lögfestur verði hæfniramma um menntun kennara og skólastjórnenda. Rætt var um markmið frumvarpsins, þ.e. að auka sveigjanleika og stuðla að auknu flæði kennara milli skólastiga, sem hefur þótt skorta í gildandi lagaumhverfi. Í því sambandi var m.a. bent á að heimild kennara til að kenna á aðliggjandi skólastigum hefur ekki verið viðurkennd og kennarar því verið ráðnir til kennslu sem leiðbeinendur og búið við skert starfsöryggi. Þá hefur verið staðhæft að gildandi lagaumhverfi varðandi leyfisbréf haldi aftur af starfsþróun kennara.

Fyrir nefndinni komu fram ólík sjónarmið um hvort gildandi lög heimili kennurum að starfa á aðliggjandi skólastigi. Meiri hlutinn bendir á að með frumvarpinu er stefnt að því að setja skýrari reglur um flæði kennara milli skólastiga. Þannig er ákvæði um eitt leyfisbréf ætlað að leysa úr ákveðinni óvissu í gildandi lagaumhverfi þannig að ljóst sé hvaða stöðu kennari sem hefur fengið útgefið leyfisbréf til kennslu á tilteknu skólastigi hefur við ráðningu í kennslustarf.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að breytingar frumvarpsins feli í sér að dregið verði úr kröfum um sérhæfingu kennara. Þá komu fram athugasemdir um að ekki væri æskilegt að lögfesta skilyrði um hæfni kennara og sjónarmið um að óljóst væri hvernig meta ætti hæfni samkvæmt viðmiðum frumvarpsins.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að með frumvarpinu er ekki stefnt að því að draga úr kröfum til sérhæfðrar menntunar kennara. Samkvæmt frumvarpinu eru breyttar kröfur að því er varðar sérhæfingu kennara á svokölluðu 1. hæfniprepi, þar sem kenndir eru kynningar- og upprifjunaráfangar sem eru sameiginlegir með grunn- og framhaldsskólum. Hins vegar getur skólameistari sem vill krefjast frekari sérhæfingar sett fram kröfur um slíkt í starfsauglýsingu. Þá leggur meiri hlutinn áherslu á að hæfniramminn er til leiðsagnar um inntak kennaramenntunar, starfsþróun og skilyrði fyrir leyfisbréfi. Hann mun jafnframt verða nýttur við mat á gæðum skólastarfs. Lögfesting hæfniramma er í takt við alþjóðlega þróun, en í flestum ríkjum Evrópu eru hæfniramar fyrir kennarastarf gefnir út af yfirvöldum menntamála. Þá bendir meiri hlutinn á að samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að gefin verði út reglugerð þar sem fjallað verði nánar um lýsingu á almennri og sérhæfðri hæfni.

Hlutverk kennararáðs og Menntamálastofnunar.

Á fundum nefndarinnar var fjallað um kennararáð og hlutverk þess. Fram komu sjónarmið um að verk- og valdsvið ráðsins væri óljóst. Meiri hlutinn leggur áherslu á að kennararáði er ætlað að vera samstarfsráð um þróun hæfniramma fyrir menntun kennara og skólastjórnenda og er ráðinu fyrst og fremst ætlað ráðgefandi hlutverk gagnvart ráðherra í þeim efnum.

Við meðferð málsins í nefndinni var jafnframt rætt um breytingar á stjórnslu um útgáfu leyfisbréfa kennara og veitingu undanþága vegna ráðningar leiðbeinenda, en lagt er til að þessi verkefni færast frá mennta- og menningarmálaráðherra til Menntamálastofnunar. Matsnefnd vegna útgáfu leyfisbréfa verður lögð niður og undanþágunefndir fyrir grunnskóla og framhaldsskóla sameinaðar í eina undanþágunefnd kennara. Meiri hlutinn bendir á að ákvæðum frumvarpsins er ætlað að leiða til meiri skilvirkni í umsýslu leyfisbréfa og stuðla að auknu réttaröryggi þar sem synjun Menntamálastofnunar um útgáfu leyfisbréfs verði hægt að kæra til mennta- og menningarmálaráðherra. Meiri hlutinn leggur áherslu á að breytingar á stjórnslu verði unnar faglega og að Menntamálastofnun fái nauðsynlegar fjárheimildir til að vinna að innleiðingu þeirra.

Breytingartillögur meiri hluta.

Meiri hlutinn leggur til breytingu á 3. mgr. 11. gr. frumvarpsins sem kveður á um að óheimilt sé að ráða einstakling til starfa við leik-, grunn- og framhaldsskóla sem hlotið hefur refsisdóm fyrir brot á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga. Gert er ráð fyrir að við ráðningu skuli liggja fyrir sakavottorð eða heimild skólastjóra til að afla upplýsinga úr sakaskrá. Við meðferð málsins kom fram ábending um að breyta ákvæðinu í samræmi við 4. mgr. 10. gr. æskulýðslaga, nr. 70/2007, þess efnis að við ráðningu verði heimilt að sækja upplýsingar um dóm vegna brota á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga úr sakaskrá að fengnu samþykki viðkomandi einstaklings. Breytingunni er ætlað að einfalda framkvæmd og spara kostnað. Nefndin óskaði eftir umsögn Persónuverndar um slíka breytingu. Að mati Persónuverndar er eðlilegra með hliðsjón af kröfum persónuupplýsingalöggjafar um óþvingað samþykki við öflun persónuupplýsinga að kveða á um að heimilt verði að sækja upplýsingar um dóm vegna brota á ákvæðum XXII. kafla almennra hegningarlaga úr sakaskrá að veittri fræðslu til viðkomandi einstaklings þar að lútandi. Leggur meiri hlutinn því til breytingu á 3. mgr. 11. gr. frumvarpsins samkvæmt framangreindu.

Við meðferð málsins var rætt um þróun kennaranáms og áhrif frumvarpsins á uppbyggingu og inntak kennaramenntunar. Rætt var um nauðsyn þess að kennaranemar geti dýpkað þekkingu sína með því að sækja valnámskeið, m.a. í greinum sem tengjast starfi innan skóla og með börnum og ungmennum. Í umsögn Menntavísindasviðs Háskóla Íslands er bent á að veita þurfi háskólum nægilegt svigrúm til endurskoðunar á kennaranámi verði frumvarpið að lögum eða fram til haustsins 2021. Meiri hlutinn tekur undir mikilvægi þess að háskólar fái tíma til að vinna að endurskoðun og undirbúningi kennaranáms með hliðsjón af þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu. Meiri hlutinn leggur því til breytingu á 2. mgr. 19. gr. frumvarpsins þess efnis að nemendur sem innritast í kennaranám frá og með skólaárinu 2021–2022 útskrifist af námsbrautum skipulögðum samkvæmt nýjum lögum.

Þá leggur meiri hlutinn til breytingar sem eru tæknilegs eðlis og til lagfæringar.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt með breytingum** sem gerð er tillaga um á sérstöku þingskjali.

Guðmundur Andri Thorsson og Jón Steindór Valdimarsson skrifa undir álitid með fyrirvara. Þeir telja að í ljósi þess hve viðamiklar breytingarnar felast í frumvarpinu sem varða kennarastéttina í heild hefði málið þarfnast betri undirbúnings þannig að unnt væri að ná breiðari samstöðu um það meðal stéttarinnar. Þeir telja málið engu síður horfa til framfara og styðja það í trausti þess að áfram verði unnið að sáttum um það og niðurstaðan verði betra og sveigjanlegra skólakerfi, nemendum og kennurum til hagsbóta.

Birgir Ármannsson skrifar undir álitid með heimild skv. 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fasta-
nefnda Alþingis.

Alþingi, 12. júní 2019.

Páll Magnússon,
form.

Þórarinn Ingi Pétursson,
frsm.

Guðmundur Andri Thorsson,
með fyrirvara.

Steinunn Þóra Árnadóttir. Kolbeinn Óttarsson Proppé. Anna Kolbrún Árnadóttir.

Birgir Ármannsson.

Jón Steindór Valdimarsson,
með fyrirvara.