

Minnisblað

Viðtakandi: Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis

Sendandi: Mennta- og barnamálaráðuneyti

Dagsetning: 30. maí 2023

Efni: Vegna frumvarps til laga um Mennta- og skólaþjónustustofu, 153. lögb., 956. mál.

Inngangur

Allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis hefur farið þess á leit við mennta- og barnamálaráðuneytið að ráðuneytið taki saman minnisblað með umfjöllun um umsagnir og erindi sem hafa borist nefndinni um frumvarp til laga um Mennta- og skólaþjónustustofu.

Hér á eftir fer umfjöllun um þau atriði sem ráðuneytið telur ástæðu til að bregðast við í umsögnum og ábendingar frá ráðuneytinu um frumvarpið.

Erindi og umsagnir

Almennt

Umsagnaraðilar til allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis eru almennt jákvæðir fyrir breytingunum. Þar má nefna Samband Íslenskra sveitarfélaga sem er fylgjandi nýrri stofnun og Reykjavíkurborg sem fagnar frumvarpinu. Þá eru félög eins og Kennarasamband Íslands og sem telja góð teikn á lofti með því.

Hlutverk og verkefni

Í umsögnum sem bárust um frumvarpið er á nokkrum stöðum fjallað um að hlutverk Mennta- og skólaþjónustustofu, þar á meðal að hlutverk og verkefni séu ekki nægilega skýr.

Af því tilefni er rétt að komi fram að frumvarpið gerir ráð fyrir rammalöggjöf um stofnunina Mennta- og skólaþjónustustofu og að skylduverkefni stofnunarinnar séu betur skilgreind í öðrum lögum, t.d. lögum um leik-, grunn- og framhaldsskóla. Í 5. gr. frumvarpsins er því fjallað með tiltölulega almennum hætti um verkefni stofnunarinnar en inntak hvers töluliðar ræðst af öðrum lögum og reglum sem gilda um verkefni stofnunarinnar og forgangsroðun verkefna. Rétt er að fram komi að þetta er sama aðferð við lagasetningu og m.a. var notuð við setningu laga um Barna- og fjölskyldustofu, sbr. 3. gr. laga nr. 87/2021.

Að mati mennta- og barnamálaráðuneytisins er þetta aðferð sem veitir svigrúm til framþróunar og er því vel til þess fallin að ná utan um þá stefnumótun sem nú er fram undan í menntakerfinu, eins og verður meðal annars fjallað nánar um hér á eftir.

Skólaþjónusta

Í nokkrum umsögnum, þ.m.t. Reykjavíkurborgar, Sambands Íslenskra sveitarfélaga og Barnaheilla, er fjallað um hlutverk nýrrar stofnunar í skólaþjónustu. Því er meðal annars lýst að hlutverk stofnunarinnar þegar kemur að skólaþjónustu sé ekki nægilega skýrt í frumvarpinu og að fyrst hefði átt að vinna stefnumótun um skólaþjónustu og síðan breyta stofnuninni.

Af því tilefni telur ráðuneytið rétt að draga fram umfjöllun sem kemur fram í köflum 2.1. og 3.3. í frumvarpinu. Mennta- og barnamálaráðherra hefur í hyggju að leggja fram ný heildarlög um skólaþjónustu á næsta þingi. Samráð um nýju heildarlögin er í fullum gangi og verður meðal annars haldinn stór samráðsfundur 5. júní nk. Mikil umræða er því um inntak og uppbyggingu skólaþjónustu til framtíðar, þ.m.t. um stefnumótun varðandi hlutverk nýrrar stofnunar í skólaþjónustu. Af þessu leiðir að ákveðnar væntingar hafa verið til þess að þessar nýju hugmyndir endurspeglast í frumvarpinu.

Þar sem lykilþættir í nýju fyrirkomulagi eru enn óákveðnir er ekki unnt að verða að fullu við þessu ákalli. Var því ákveðið að fara þá leið í frumvarpinu og nota almennt orðalag um verkefni stofnunarinnar þegar kemur að skólaþjónustu sem nær utan um gildandi lög. Liður í heildarendurskoðun skólaþjónustu er að skilgreina nýtt hlutverk stofnunarinnar og er því viðbúið, verði frumvarpið að lögum, að þau lög muni taka breytingum á næsta lögjafarþingi.

Rétt er að fram komi að mennta- og barnamálaráðuneytið telur mjög mikilvægt að ný stofnun verði sett á fót og hefji störf áður en gerðar verði breytingar á lögum um skólaþjónustu. Breytingar á stofnunum taka tíma og mikilvægt að stofnunin fái svigrúm til að setja uppbygginguna af stað áður en ný verkefni skólaþjónustu koma til. Þá má benda á að reynsla mennta- og barnamálaráðuneytisins af innleiðingu laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna sýnir mikilvægi þess að búið sé að gera breytingar á stofnanauppbyggingu áður en stórum stefnubreytingum er hrint í framkvæmd.

Framhaldsfræðsla

Í umsögnum Alþýðusambands Íslands (ASÍ) og Fræðslumiðstöð atvinnulífsins er lýst áhyggjum af því frumvarpið kunni að fela í sér neikvæð áhrif á framhaldsfræðslu, einkum þegar litið er til viðurkenninga námsbrauta og náms.

Með breytingum á skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta síðastliðinn vetur voru málefni framhaldsfræðslu flutt frá þeim ráðherra sem fer með önnur fræðslumál, þ.m.t. framhaldsskóla. Frá þeim tíma hefur ábyrgð á viðurkenningum fræðsluaðila framhaldsfræðslu verið hjá félags- og vinnumarkaðsráðherra. Frumvarpinu er ætlað að endurspeglar þessar breytingar. Með frumvarpinu er aftur á móti ekki ætlunin að hafa efnisleg áhrif á mat á viðurkenningu og gildi framhaldsfræðslu. Þær breytingar sem þar eru lagðar til koma ekki í veg fyrir að ný stofnun geti verið þeim ráðherra, sem fer með verkefni framhaldsfræðslu, til stuðning og ráðgjafar við um undirbúning viðurkenninga námsskráa eða námslýsinga. Mennta- og barnamálaráðuneytið leggur áherslu á það mikilvæga hlutverk sem fræðsluaðilar framhaldsfræðslu gegna og samlegð milli verkefna framhaldsfræðslu og framhaldsskóla. Ekki mun standa á ráðuneytinu og nýrri stofnun að styðja áfram við framhaldsfræðslu í góðu samstarfi við félags- og vinnumarkaðsráðuneyti.

Námsgögn

Námsgögn eru umfjöllunarefni í nokkrum umsögnum. Þar á meðal eru Félag íslenskra bókaútgefenda (Fíbút), Samtök Iðnaðarins og Samtök menntatæknifyrirtækja sem gagnrýna að í frumvarpinu sé ekki gengið lengra við að gera frekar breytingar á fyrirkomulagi útgáfu námsgagna. Í umsögnunum kemur fram að þótt liggi fyrir að frekari endurskoðun á fyrirkomulagi útgáfu námsgagna fari fram á seinni hluta yfirstandandi kjörtímabils sé ekki mikið hald í þeim fyrirheitum. Kemur fram í umsögn Fíbút að nær væri að „festa þessar breytingar í frumvarpinu sjálfu en mögulega væri hægt að setja þar svo einhver tímamörk.“

Vegna þessara athugasemda vill mennta- og barnamálaráðuneyti að komi fram að endurskoðun á umgjörð námsgagnagerðar er hafin og stefnt að því að ljúka henni fyrir lok yfirstandandi kjörtímabils. Ef allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis vill marka þessari endurskoðun ramma og tímamörk væri t.a.m. hægt að bæta ákvæði til bráðabirgða við frumvarpið þar sem lagt væri fyrir mennta- og barnamálaráðherra að ljúka endurskoðuninni í síðasta lagi fyrir tilgreindan tíma. Slíkt ákvæði gæti til að mynda hljóðað svona:

„Ráðherra skal standa fyrir endurskoðun á fyrirkomulagi námsgagnagerðar og leggja fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um námsgögn, nr. 71/2007, og eftir atvikum öðrum lögum, eigi síðar en 31. mars 2025.“

Ef þessi leið yrði farin þyrfti jafnframt að aðlaga gildistökuákvæði frumvarpsins að breytingum

Umsögn Persónuverndar

Í umsögn Persónuverndar eru gerðar athugasemdir í nokkrum liðum.

Í umsögn Persónuverndar er meðal annars fjallað um mat á áhrifum á persónuvernd. Tilfni umfjöllunarinnar er orðalag í frumvarpinu þar sem kemur fram að „ekki hafi verið talin ástæða til að framkvæma mat á áhrifum frumvarpsins á persónuvernd“. Vegna þessa telur ráðuneytið rétt að áréttta að með þessum ummælum er átt við að við undirbúning frumvarpsins taldi mennta- og barnamálaráðuneyti ekki ástæðu til að gera sérstakt mat á áhrifum frumvarpsins á persónuvernd. Eins og ráða má af umfjöllun Persónuverndar gat þetta orðalag misskilist á þann veg að þar væri átt við að ekki væri ástæða fyrir Mennta- og skólaþjónustustofu til að gera mat á áhrifum persónuvernd og er orðalag frumvarpsins að þessu leyti óheppilegt.

Í umsögninni gerir Persónuvernd jafnframt athugasemdir við vinnsluheimildir frumvarpsins og skilyrði til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga. Vegna þessarar umfjöllunar tekur mennta- og barnamálaráðuneytið fram að við undirbúning frumvarpa og lögskýringargagna reynir ráðuneytið að ná fram því jafnvægi að lagatexti sé nógu ítarlegur en á sama tíma skýr og nái örugglega utan um öll þau tilvik sem honum er ætlað að ná til. Athugasemdir Persónuverndar lúta að því að skýra hefði mátt betur nánar tilgreinda þætti. Hér á eftir fara viðbrögð ráðuneytisins við einstökum atriðum:

- Persónuvernd gerir athugasemdir við ákvæði 6. gr. frumvarpsins um vinnsluheimildir. Í umsögninni er vísað til þess að öll vinnsla persónuupplýsinga skuli fara fram í samræmi við meginreglur um vinnslu persónuupplýsinga. Ráðuneytið leggur áherslu á að skv. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 90/2018 er þetta skýrt og ekkert í frumvarpinu sem dregur úr vægi þessarar reglu þegar kemur að vinnslu persónuupplýsinga hjá Mennta- og skólaþjónustustofu.
- Í umsögninni fjallar Persónuvernd sérstaklega um vinnslu persónuupplýsinga sem tengjast námsmati. Þar kemur fram sú niðurstaða Persónuverndar að ekki sé ljóst hvernig námsmati í grunnskóla á vegum Mennta- og skólaþjónustustofu verði háttað. Í umsögninni kemur jafnframt fram að „í frumvarpinu eru ekki frekari ákvæði um framkvæmd námsmats“. Af þessu verður ekki annað ráðið en að við undirbúning umsagnarinnar hafi ekki verið litið til 1. mgr. 39. gr. laga um grunnskóla, þar sem segir að ráðuneytið standi fyrir samræmdu námsmati í grunnskólum, og 4. mgr. sömu greinar þar sem fjallað er um gerð og framkvæmd þessa námsmats, sem lagt er til að verði í höndum Mennta- og skólaþjónustustofu, sbr. c-lið 6. tölul. 10. gr.

frumvarpsins. Ráðuneytið leggur áherslu á að í 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins kemur fram að vinnsla persónuupplýsinga sé heimil að því marki sem hún er nauðsynleg til að sinna lögbundnu hlutverki Mennta- og skólaþjónustustofu, en í ákvæðinu er námsmat talið upp í dæmaskyni sem eitt af verkefnum stofnunarinnar. Samkvæmt frumvarpinu og áður nefndum 4. mgr. 39. gr. laga um grunnskóla mun Mennta- og skólaþjónustustofa því geta framkvæmt samræmt námsmat í grunnskólum. Fær mennta- og barnamálaráðuneytið því ekki séð hvernig Persónuvernd getur komist að þeirri niðurstöðu að það sé óljóst í frumvarpinu hvort Mennta- og skólaþjónustustofu yrði heimil vinnsla persónuupplýsinga sem tengjast námsmati sem er skilgreint sem lögbundið verkefni stofnunarinnar. Í þessu sambandi er rétt að fram komi að í samræmi við 1. mgr. 8. gr. laga nr. 90/2018 er ekki um að ræða ótakmarkaða heimild til að vinna hvaða persónuupplýsingar sem er, heldur eingöngu þær upplýsingar sem eru nauðsynlegar fyrir verkefnið. Þó er rétt að áréttu að ekki er unnt að framkvæma samræmt námsmat nema með því að vinna að einhverju leyti með persónugreinanlegar upplýsingar, t.d. vegna fámennra sveitarfélaga og skóla.

- Í umsögninni kemur fram sú afstaða að 3. mgr. 6. gr. frumvarpsins sé ekki nægilega skýr þegar kemur að heimild til að miðla upplýsingum. Umfjöllun um þetta atriði í umsögninni er knöpp en niðurstaða Persónuverndar er sú að skoða yrði lögmæti slíkra vinnsluáðgerða sjálfstætt hverju sinni. Ráðuneytið tekur undir þetta, þ.e. að alltaf þegar persónuupplýsingum er miðlað milli aðila þarf að liggja fyrir hvort slík vinnsla er lögmæt.
- Í umsögn Persónuverndar er vísað til þess að við miðlun persónuupplýsinga skv. 7. gr. frumvarpsins þurfi að fara fram í samræmi við 9. gr. og, eftir atvikum, 1. mgr. 11. gr. laga nr. 90/2018. Mennta- og barnamálaráðuneytið tekur undir þessa umfjöllun og telur að þau lagaákvæði, sem Persónuvernd vísar til um ábyrgðarskyldu ábyrgðaraðila við vinnslu persónuupplýsinga, séu skýr og að ekki sé ástæða til að fjalla sérstaklega um þessar reglur í frumvarpinu. Að mati ráðuneytisins er því ekki tilefni til að bregðast sérstaklega við þessari athugasemd Persónuverndar.
- Í umsögn Persónuverndar er fjallað um vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga. Þar segir að frumvarpið fjalli að einhverju eða nokkru leyti um nauðsyn vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga en í umsögninni kemur fram sú afstaða Persónuverndar að þetta þurfi að vera skýrar. Niðurstaða Persónuverndar er sú að leggja þurfi atviksbundið mat á nauðsyn vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga. Með vísan til almennrar umfjöllunar hér að framan, um jafnvægi milli þess að ítarlega sé fjallað um einstök atriði í lögum og skýrleika lagatexta, telur ráðuneytið ekki ástæðu til frekari viðbragða við þessari athugasemd Persónuverndar.

Samkvæmt framansögðu er það niðurstaða mennta- og barnamálaráðuneytisins að ekki sé ástæða til frekari viðbragða við umsögn Persónuverndar um frumvarpið.

Samráð við haghafa

Í umsögn Kennarasambands Íslands er fjallað um mikilvægi þess að sýnilegt eignarhald á stofnuninni verði víðtækt og að raddir haghafa komi að henni með reglubundnum hætti. Þar er lagt til að í frumvarpið verði rituð ný grein sem tiltekur stýrihóp með aðkomu lykilaðila í íslensku skólasamfélagi til að styðja við nýja stofnun. Að nokkru leyti koma fram sambærileg sjónarmið í umsögn Reykjavíkurborgar þar sem lögð er áhersla á að teikna upp skýra mynd af því hvernig samráði og samstarfi á milli aðila í menntakerfinu öllu eigi að vera háttáð.

Mennta- og barnamálaráðuneytið leggur mikla áherslu á reglulegt samráð við lykilaðila í íslensku skólasamfélagi og telur að frumvarp það, sem hér liggur fyrir, sé dæmi um þann árangur sem hægt er að ná með góðu samtali og samvinnu milli þessara lykilaðila. Að mati ráðuneytisins er mikilvægt að samtalið sé dýnamískt og að þar gefist svigrúm til að kalla til mismunandi aðila og hópa. Að mati ráðuneytisins fer betur á því að slíkt samráð fari fram á ólögfestum grundvelli.

Niðurlagning starfa

Í umsögn Bandalags háskólamanna (BHM) er gerð athugasemd við ákvæði í frumvarpinu þar sem lagt er til að öll störf hjá Menntamálastofnun verði lögð niður og ný störf auglýst laus til umsókna. Í umsögninni kemur fram sú afstaða, sem BHM hefur áður lýst fyrir ráðuneytinu í tengslum við samráð um áform um lagasetningu og frumvarpsdrög, að unnt sé að ná fram þeim markmiðum sem að er stefnt með frumvarpinu með vægari aðgerðum gagnvart starfsfólki, og lítur BHM í því sambandi til þeirrar leiðar að breyta hlutverki Menntamálastofnunar til samræmis við breyttar áherslur og/eða að bjóða starfsfólki Menntamálastofnunar forgang að störfum hjá nýrri stofnun og eftir atvikum hjá ráðuneytinu.

Af þessu tilefni áréttar mennta- og barnamálaráðuneytið það mat ráðuneytisins, sem kemur fram í kafla 3.9. í frumvarpinu, að þær miklu breytingar sem verða á verkefnum með tilkomu nýrrar stofnunar séu þess eðlis að ekki er unnt að fara vægari leið gagnvart starfsfólki Menntamálastofnunar en að leggja niður störf þeirra og auglýsa ný störf laus til umsókna. Ráðuneytið leggur allt kapp á að þetta ferli verði eins lítið íþyngjandi gagnvart starfsfólki Menntamálastofnunar og unnt er. Verði frumvarpið að lögum verða ný störf auglýst laus til umsóknar um leið og lögin verða birt. Mikil áhersla verður lögð á að ljúka þeim ráðningarferlum sem fyrst til að tryggja fyrirsjáanleika fyrir starfsfólk Menntamálastofnunar um áframhaldandi störf.

Ábendingar mennta- og barnamálaráðuneytisins

Gildistaka

Í frumvarpinu er lagt til að ný stofnun taki til starfa 1. september nk., eða eftir tæpa þrjá mánuði. Þótt búið sé að vinna mikla undirbúningsvinnu fyrir nýja stofnun getur formlegur undirbúningur, þ.m.t. auglýsing nýrra starfa, ekki hafist fyrr en Alþingi hefur ákveðið að setja hina nýju stofnun á fót.

Við nánari skoðun telur mennta- og barnamálaráðuneytið að þessir tæpu þrjú mánuðir, sem lenda á almennum sumarorlofstíma, séu of knappur tími fyrir þennan undirbúning. Ráðuneytið telur því rétt að ný stofnun taki til starfa 1. nóvember nk. Með því væri líka komið að nokkru leyti til móts við starfsfólks Menntamálastofnunar sem hefði rýmri tíma til að aðlagast breytingunum. Óskar ráðuneytið eftir því að allsherjar- og menntamálanefnd taki tillit til þessarar ábendingar.

Nafnið Mennta- og skólaþjónustustofa

Eins og fulltrúar mennta- og barnamálaráðuneytisins hafa þegar komið á framfæri við allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis hefur orðið vart við óánægju með nafnið Mennta- og skólaþjónustustofa, sem lagt er til í frumvarpinu að stofnunin fái.

Nafnið var valið úr tillögum gesta þjóðfundar um framtíð skólaþjónustu sem haldinn var þann 6. mars sl. Þar komu jafnframt fram nokkur önnur nöfn, t.d. nöfnin Menntastofa,

Menntasetur, Menntaskrín, Fræðslustofa, Miðstöð menntunar og þjónustu, Þjónustu- og þekkingarmiðstöð menntamála og Auðna – þjónustu- og þekkingarmiðstöð menntamála.

Ráðuneytið fer þess á leit við allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis að nefndin skoði vel hvort ástæða sé til að velja annað nafn á stofnunina en Mennta- og skólaþjónustustofa. Ef annað nafn finnst ekki telur ráðuneytið rétt að skoða þann möguleika að í bráðabirgðaákvæði verði lagt til mennta- og barnamálaráðuneyti að láta fara fram nafnasamkeppni og að nýtt nafn liggi fyrir þegar stofnunin verður sett á fót.