

Alþingi  
Erindi nr. P 138/2782  
komudagur 10.6.2010

## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi  
b.t. menntamálanefndar

Reykjavík 04.06.2010

Austurstræti 8 – 10  
150 REYKJAVÍK

1001002SA  
Málalykill: 340

### Efni: Álit Sambands íslenskra sveitarfélaga um rétt grunnskólabarna til náms í framhaldsskólaáföngum – tengist þingmáli nr. 578

Bæjarstjórn Sveitarfélagsins Árborgar óskaði í byrjun árs eftir álit frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, um rétt grunnskólabarna til þess að stunda nám í framhaldsskólaáföngum. Tílefni álitsbeiðninnar var sú ákvörðun ríkisvaldsins, í fjárlögum ársins 2010, að greiða ekki fyrir einingabært nám í framhaldsskóla sem nemendur í grunnskóla stunda á árinu á grundvelli 4. mgr. 26. gr. grunnskólalaga.

Lögfræði- og velferðarsvið sambandsins hefur nú lokið við gerð álitsins og fylgir það hjálagt, hæstvirkri menntamálanefnd Alþings til kynningar.

Meginniðurstaða álitsins er að réttur grunnskólabarns skv. 4. mgr. 26. gr. grunnskólalaga sé sterkur og megi teljast lögvarinn skv. gildandi lagaákvæðum. Þá styrkir það réttinn frekar að hann styðst við ákvæði 76. gr. stjórnarskrárinnar. Sambandið telur réttarstöðu nemenda því til muna sterkari en mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur gefið til kynna í skriflegum svörum við fyrirspurnum um það efni, m.a. á vettvangi Alþingis.

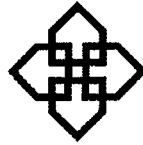
Rétt er að geta þess að fulltrúar sambandsins voru í sambandi við mennta- og menningarmálaráðuneytið vegna mögulegra breytinga á 4. mgr. 26. gr. grunnskólalaga, samhliða því að breytingar yrðu gerðar á framhaldsskólalögum vegna hagræðingar í starfsemi þeirra. Sú vinna leiddi ekki til tillögu á frumvarpsformi sbr. þingmál nr. 578 sem verið hefur til meðferðar hjá menntamálanefnd, og sambandið hefur veitt umsögn um. Sambandið telur hins vegar brýna ástæðu til þess að löggjafinn taki afstöðu til þeirra tillagna um breytingar á grunnskólalögum sem fyrst voru kynntar mennta- og menningarmálaráðherra í nóvember 2009 og vikið er að í álitsgerðinni.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason

sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs



# ÁLITSGERÐ

Málsnr.: 1001002SA

Dags.: 31. maí 2010

Málalykill: 340

## Um rétt grunnskólabarna til þess að stunda nám í framhaldsskólaáföngum

### I. Inngangur

Bæjarstjórn Sveitarfélagsins Árborgar hefur óskað eftir álit frá lögfræði- og velferðarsviði Sambands Íslenskra sveitarfélaga um þá ákvörðun ríkisvaldsins að greiða ekki fyrir einingabært nám í framhaldsskóla sem nemendur í grunnskóla stunda.

Álitsgerð þessi hefur lögfræði- og velferðarsvið sambandsins tekið saman í tilefni af beiðni sveitarfélagsins. Við vinnslu málsins af hálfu sviðsins var ákveðið að álit skyldi ekki einskorðast við lögfræðilega þætti heldur væri jafnframt litið til faglegra og fjárhagslegra áhrifa sem líklegt mætti telja að ákvörðunin hefði í för með sér. Þá var horft til þess að álitsgerðin gæti verið til leiðbeiningar fyrir skólastjóra grunnskóla þegar þeir bregðast við beiðnum frá nemendum um heimild til þess að stunda nám í framhaldsskólaáföngum á næsta skólaári.

Efnisskipan álitsins er þannig að í upphafi eru teknar saman helstu niðurstöður. Á eftir þessum niðurstöðukafla fylgir greinargerð um tildrög og forsendur álitsins. Þá er fjallað um lagagrundvöll og þau atriði sem ráða réttarstöðu nemenda. Í samræmi við ofangreinda afmörkun viðfangsefnisins er einnig fjallað um hugsanlegar faglegar og fjárhagslegar afleiðingar. Í síðasta hluta álitsgerðarinnar er vikið að því hvernig skólastjórar grunnskóla eigi að bregðast við beiðnum frá nemendum um heimild til þess að stunda nám í framhaldsskólaáföngum.

### II. Samantekt

#### Um réttarstöðu nemenda

1. Í 4. mgr. 26. gr. grunnskólalaga er mælt fyrir um rétt barna í þremur efstu bekkjum grunnskóla til þess að stunda nám í framhaldsskóla samhliða námi í grunnskóla. Samkvæmt greininni er einungis áskilið að framhaldsskólanámið teljist hluti af grunnskólanáminu og að viðkomandi nemandi hafi sýnt fullnægjandi færni til að stunda námið. Að uppfylltum þessum skilyrðum veitir skólastjóri grunnskóla nemanda heimild til þess að stunda námið. Heimild skólastjóra afmarkar réttarstöðu nemandans. Í máli sem varðar beiðni um slíka heimild er tekin stjórnvaldsákvörðun. Form- og efnisreglur stjórnisýslulaga gilda því um alla meðferð og úrlausn málsins af hálfu skólastjóra grunnskóla.
2. Heimild skólastjóra til að stunda námið felur ekki í sér ákvörðun um að tiltekinn framhaldsskóli veiti þjónustu með nánar tilgreindum hætti. Af þeirri ástæðu er framkvæmd kennslunnar háð atbeina tiltekins framhaldsskóla sem ekki liggur endilega fyrir hver er þegar grunnskólastjóri veitir sína heimild. Í



lagalegu tilliti hefur atbeini hlutaðeigandi framhaldsskóla ýmis einkenni stjórnvaldsákvörðunar, en getur um leið talist til almennrar þjónustustarfsemi, sem að meginstefnu til er undanþegin gildissviði stjórnsýslulaga. Synji framhaldsskóli um viðtöku á grunnskólanemanda reynir á þessa aðgreiningu. Úrlausn á því hvorum megin hryggjar slíkt tilvik lendir byggist á greiningu þeirra lögbundnu réttinda sem um ræðir, eðli þeirra, vægi og þýðingu.

3. Ætla verður að úrlausn muni einkum byggjast á því að atbeini framhaldsskóla er óhjákvæmileg forsenda þess að réttur skv. 4. mgr. 26. gr. verði virkur. Þessi réttur er samkvæmt lögskýringargögnum einstaklingsbundinn og nær til ákveðinnar þjónustu af tilteknum gæðum á tilteknu sviði. Líta verður þannig á að þessi réttur sé sterkur og megi teljast lögvarinn. Þá styrkir það réttinn frekar að hann stýðst við ákvæði 76. gr. stjórnarskrárinnar.
4. Á móti kemur að líta megi svo á að það dragi úr vægi 4. mgr. 26. gr. að rétturinn sem þar er skilgreindur kemur sem viðbót við þann rétt sem annars er til staðar. Þar sem greinin veiti réttindi sem séu valkvæð í einhverjum skilningi, verði að telja ákvæðið þýðingarminna en ella væri. Sú er afstaða mennta- og menningarmálaráðuneytis, sem telur rétt skv. 4. mgr. 26. gr. valkvæðan og að færa megi rök fyrir því að þar sem ekki sé til staðar samningur við framhaldsskóla og námið er ekki hluti af skipulögðu námi grunnskóla sé rétturinn „ekki til staðar“. Ráðuneytið virðist einnig vísa til þess að kennsla í framhaldsskólum á grundvelli heimildar skólastjóra grunnskóla, sé háð fjárveitingum úr ríkissjóði með þeim hætti sem almennt gildi um þjónustustarfsemi ríkisins. Vísar ráðuneytið til 31. gr. grunnskólalaga, hvað þennan skilning varðar sérstaklega.
5. Ekki er hægt að slá því föstu hvernig dómstólar, eða umboðsmaður Alþingis, muni vega þessi atriði saman komi til þess. Fleiri hugtaksatriði við skilgreiningu á stjórnvaldsákvörðun kunna einnig að skipta máli í þessu sambandi. Út frá almennum skýringarsjónarmiðum myndu löglíkur þó vera fyrir því að stjórnsýslulögin og aðrar meginreglur stjórnsýsluréttar gildi fullum fetum um ákvarðanir framhaldsskólans. Gangi það eftir er réttarstaða nemenda mun sterkari en afstaða ráðuneytisins gefur til kynna og viðbúið að synjun framhaldsskóla á skráningu í framhaldsskólaáfanga verði talin ólögmæt.

#### Um faglegar afleiðingar

6. Sú ákvörðun að fella niður þjónustu framhaldsskóla við nemendur í efstu bekkjum grunnskóla vinnur gegn markmiðum og anda nýrrar menntastefnu um að auka flæði og samfellu milli skólastiga. Í löggjöf er lögð rík áhersla á þessi atriði, eins og endurskoðuð heildarlög um skólakerfið frá 2008 bera með sér. Grunnskólanemendum sem jafnframt stunda einingabært nám í framhaldsskóla hefur fjölgað mjög á síðustu árum og voru þeir 5,1% allra skráðra framhaldsskólanemenda haustið 2008. Ætla má að ákvörðun um niðurfellingu þjónustu muni á árinu 2010 hafa áhrif á hátt í 1.500 grunnskólanemendur sem



hver um sig stundar nám í framhaldsskólaáfangum skv. vali sem nemi a.m.k. einum áfangum.

7. Þegar grundvöllinum er kippt undan framhaldsskólanámi nemenda blasir víða mikill vandi við í grunnskólum, sérstaklega hvað varðar nemendur sem enn eiga eftir að ljúka öðru námi í 9. og 10. bekk. Rof verður í nám nemenda, sérstaklega þeirra sem stundað hafa nám í kjarnagreinum. Grunnskólakennarar hafa almennt ekki réttindi til framhaldsskólakennslu og því sjaldnast um þann möguleika að ræða. Fagleg áhrif rofs í námsframvindu þessa fjölda grunnskólanemenda verða því umtalsverð.

#### Um kostnaðaráhrif

8. Við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2010 var gert ráð fyrir að ríkið myndi spara um 70 mkr. með því að fella niður þetta námsframboð. Ætla má, út frá fyrirbyggjandi gögnum um þann nemendahóp sem nýtt hefur sér framboðið, að þessi sparnaður sé varlega áætlaður og geti numið hærri fjárhæð.
9. Ljóst er að ákvörðun ríkisvaldsins er til þess fallin að auka útgjöld hlutaðeigandi grunnskóla sem gefa þarf kost á námsvali í stað þeirra framhaldsskólaáfangum sem synjun framhaldsskóla varðar. Óvíst er hver kostnaðaráhrifin nákvæmlega verða en fyrir hendi er farvegur fyrir mat á þeim.

#### Um viðbrögð skólastjóra grunnskóla við beiðnum

10. Berist beiðni frá nemanda um að stunda námsgrein í framhaldsskóla, er skólastjóra rétt að bregðast við með því að láta meta færni nemandans. Sé það niðurstaða mats að nemandinn hafi sýnt fullnægjandi færni í skilningi 4. mgr. 26. gr. grunnskólagalaga, er skólastjóra skylt að samþykkja beiðnina. Þetta samþykki veitir skólastjórinn hins vegar einungis fyrir sitt leyti og með fyrirvara um að framhaldsskóli finnist sem veitt geti kennsluna. Þessi fyrirvari lýtur að því hvernig kennslan er veitt og verður að líta svo á að fyrirvarinn verði sem slíkur ekki kærður til ráðuneytisins.
11. Grunnskólum er ekki skylt að tryggja grunnskólanemendum nám á framhaldsskólastigi, jafnvel þótt nemendurnir uppfylli skilyrði til þess. Framhaldsskólaáfangar verða ekki kenndir af grunnskólakennurum, nema fyrir liggi samningur milli viðkomandi grunn- og framhaldsskóla, þar sem kveðið er á um að ábyrgðin liggi hjá framhaldsskólanum. Sveitarfélög geta þannig hvorki hvorki borið faglega né fjárhagslega ábyrgð á því að nemendur eigi kost á þessari kennslu.
12. Fáir grunnskóli upplýsingar um að ekki finnist framhaldsskóli, sem veitt geti kennslu, er grunnskólanum skylt að veita hlutaðeigandi nemanda kost á námsvali í stað þeirra framhaldsskólaáfangum sem ekki verða kenndir og þannig að lágmarksviðmiðum skv. VII. kafla grunnskólagalaga verði náð. Námsvalið getur verið m.a. verið tímabundin þátttaka í atvinnulífi, félagslífi, íþróttum eða skipulögðu sjálfböðastarfi, sem metin er sem hluti af grunnskólanámi.



### III. Tildrög og forsendur álitserðarinnar

#### 1. Ákvörðun í fjárlögum 2010

Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2010, sem lagt var fram á Alþingi þann 1. október 2009, kom fram að framlög til framhaldsskóla skyldu lækkuð um að jafnaði 5,5% frá fjárlögum yfirstandandi árs. Þrjár aðgerðir voru nefndar til þess að ná fram þessari lækkun framlaga: „Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að dregið verði úr framboði náms í fjarkennslu og kvöldskólum um helming, í öðru lagi er þjónusta við nemendur í 10. bekk grunnskóla felld niður og í þriðja lagi er framlag til eignakaupa í framhaldsskólum skert um helming. Þessar aðgerðir leiða til fækkunar um 821 ársnemanda í skólunum.“

Við framlagningu fjárlagafrumvarpsins mun hafa verið við það miðað að niðurfelling þjónustu við grunnskólanemendur myndi skila tæplega fjórðungi af áætluðum sparnaði vegna ársins, eða 122 mkr. Var þá gengið út frá því að niðurfellingin samsvaraði 187 ársnemendum.

Meðan frumvarpið var til meðferðar hjá þinginu var þessi útreikningur endurskoðaður af hálfu ráðuneyta og áætlað að sparnaðurinn næmi um 70 mkr. Fólst í því að niðurfellingin myndi samsvara u.þ.b. 100 ársnemendum. Var fjárlagafrumvarpið afgreitt þannig.

Forsendur útreikningsins helgast af því að fjármögnun framhaldsskólanna byggist á þreyttum prófeiningum. Miðað er við að ársnemandi þreyti próf í 35 framhaldsskólaeiningum árlega. Á bak við niðurfellingu sem samsvarar 100 ársnemendum eru samkvæmt því um 3.500 þreyttar prófeiningar. Mennta- og menningarmálaráðuneytið áætlað að fjármögnun hvers ársnemanda, sem nánast eingöngu stundar bóklegar greinar, sé á bilinu 650 – 700 þús. kr. eða u.þ.b. 20 þús. kr. fyrir hverja einingu.

Mennta- og menningarmálaráðuneytið heldur nemendaskrá fyrir framhaldsskólana og munu upplýsingar úr þeirri skrá liggja til grundvallar því að niðurfelling þjónustu við grunnskólanemendur samsvari u.þ.b. 100 ársnemendum. Ekki liggur á hinn bóginn fyrir hvernig nákvæmlega unnið hefur úr þeim upplýsingum. Á fundi sem haldinn var í mennta- og menningarmálaráðuneytinu þann 19. mars s.l. mátti ráða af fulltrúum ráðuneytisins að grunnskólanemendur væru ekki auðkenndir sérstaklega í skránni. Því væri ekki unnt að taka út úr skránni heildaryfirlit um fjölda grunnskólanemenda, fjölda eininga sem þeir væru skráðir í og fjölda eininga sem þeir þreyttu próf í.

Á þessum fundi kom jafnframt fram að misjafnt væri hvernig skólarnir skráðu grunnskólanemendur m.t.t. þess hvort þeir teldust stunda fjarnám. Sá skóli sem flesta nemendur er með (Fjölbrautarskólinn í Ármúla) mun til dæmis skrá þá alla eins og þeir væru í fjarnámi. Greinarmunurinn er því óljós og er ekki gengið út frá honum í þessu álit.

Af hálfu sambandsins er ekki haldið utan um það hversu margir nemendur grunnskóla stunda nám í framhaldsskóla á grundvelli 4. mgr. 26. gr. grunnskólalaga. Hafa má hins vegar í huga að skólastjórar grunnskóla veittu þær



upplýsingar á liðnu hausti að 1.530 grunnskólanemendur stundi nám á framhaldsskólastigi skólaárið 2009 – 2010.<sup>1</sup> Samkvæmt upplýsingum frá menntasviði Reykjavíkurborgar voru ráðgerðar skráningar í framhaldsskólaáfangu u.þ.b. 569 á haustönn 2009, langflestar í áfanga sem metnir eru til þriggja framhaldsskólaeininga (ÍSL 103, STÆ 103, ENS 103). Nokkuð er um að sami nemandinn sé skráður í fleiri en einn áfanga. Skráningar úr grunnskólum Reykjavíkur í áfanga á haustönn 2009 voru umtalsvert fleiri en á vorönn 2009 þar sem þær voru 461.<sup>2</sup>

Í þessum tölum er ekki tekin afstaða til þess hversu margar framhaldsskólaeiningar þessir nemendur þreyttu próf í en hafa má til hliðsjónar að vorið 2009 luku 330 grunnskólanemendur í Reykjavík framhaldsskólaáföngum, einum eða fleirum.<sup>3</sup> Algengustu áfangarnir eru metnir til þriggja framhaldsskólaeininga og samkvæmt því hafa grunnskólanemendur í Reykjavík einni lokið um 1.000 framhaldsskólaeiningum á vorönn 2009.

Að teknu tilliti til þessara upplýsinga verður að telja það fremur lága áætlun á hálfu mennta- og menningarmálaráðuneytis að niðurfelling þjónustu við grunnskólanemendur samsvari einungis 100 ársnemendum eða 3.500 framhaldsskólaeiningum. Verður að telja að fyrirbyggjandi upplýsingar gefi vísbendingu um að niðurfelling þjónustu hafi áhrif á nám hátt í 1.500 grunnskólanemenda sem hver um sig stundi nám í vali framhaldsskólaáfanga sem nemi a.m.k. einum áfanga.

Af þessum ástæðum verður í þessari álitsgerð miðað við að áhrif ákvörðunarinnar fyrir fjárhag ríkisins verði að lágmarki 70 mkr. sparnaður vegna ársins 2010.

## 2. Viðbrögð við ákvörðun um lækkun framlaga til framhaldsskóla

Samband Íslenskra Sveitarfélaga brást þegar við fjárlagafrumvarpinu enda taldi sambandið blasa við að ákvörðun um að fella niður þjónustu við grunnskólabörn hefði áhrif á fjárhag sveitarfélaganna. Tóku formaður og framkvæmdastjóri sambandsins málið upp við mennta- og menningarmálaráðherra á fundi þann 6. nóvember í samhengi við önnur atriði sem snertu fjárhagsstöðu grunnskólans. Eftir þennan fund varð að ráði að sambandið myndi senda ráðuneytinu tillögur sínar.

Tillögur sambandsins bárust ráðuneytinu þann 2. desember 2009 undir yfirskriftinni „Frekari hagræðing í starfi grunnskólanna – leiðir og útfærslur vegna skólaáranna 2010 – 2011 og 2011 – 2012“<sup>4</sup>. Er í 6. lið tillagnanna fjallað um nauðsyn þess að að breyting verði gerð á rétti grunnskólanemenda til náms í framhaldsskólaáföngum.

<sup>1</sup> Könnun meðal skólustjóra á innleiðingu og framkvæmd laga um grunnskóla, unnin af Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið, bls. 18. Sjá: [http://bella.mrn.stjr.is/utgafur/Skyrsla\\_grunnskolar\\_loka\\_01.03.10.pdf](http://bella.mrn.stjr.is/utgafur/Skyrsla_grunnskolar_loka_01.03.10.pdf).

<sup>2</sup> Upplýsingar frá menntasviði Reykjavíkurborgar (tölvupóstur frá Hallgerði Ingu Gestsdóttur dags. 14. maí 2010)

<sup>3</sup> Ársskýrsla Menntasviðs Reykjavíkurborgar 2008, bls. 24, 25 og 26.

Sjá: [http://www.reykjavik.is/Portaldatal/1/Resources/menntasvid/rsskyrsla\\_menntasvids\\_2008.pdf](http://www.reykjavik.is/Portaldatal/1/Resources/menntasvid/rsskyrsla_menntasvids_2008.pdf)

<sup>4</sup> Sjá: <http://www.samband.is/media/skolamal/Frekari-hagraeding-i-starfi-grunnskolanna.pdf>.



Þá óskaði sambandið eftir því, með erindi dags. 18. nóvember 2009, að starfshópur sem skipaður var á sínum tíma til að meta kostnaðaráhrif nýrra laga um leikskóla og grunnskóla tæki til mats hver kostnaðaráhrif hljótist af 4. mgr. 26. gr. grunnskólalaga fyrir sveitarfélögin. Fundur var haldinn í ráðuneytinu vegna þessa erindis þann 19. mars 2010 en umræðu um málið er ekki lokið.

### 3. Afstaða mennta- og menningarmálaráðuneytis

Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur ekki brugðist formlega við tillögum sambandsins. Ráðuneytið svaraði á hinn bóginn fyrirspurn frá Reykjavíkurborg um þetta efni þar sem fram kemur m.a. að færa megi rök fyrir því að þar sem ekki liggja fyrir samningur við framhaldsskóla og námið er ekki hluti af skipulögðu námi grunnskóla sé réttur skv. 4. mgr. 26. gr. „ekki til staðar“.<sup>5</sup>

Mennta- og menningarmálaráðherra svaraði einnig fyrirspurn á Alþingi, með skriflegu svari þann 23. mars 2010, um nám grunnskólabarna í framhaldsskólum. Þar eru flest sömu efnisatriði og í svarinu við fyrirspurn Reykjavíkurborgar, en réttur skv. 4. mgr. 26. gr. er þar sagður „takmarkaður“.<sup>6</sup> Ennfremur kemur fram að niðurskurður þessarar kennslu á fjárlögum sé leið til þess „að standa vörð um grunnþjónustu við nemendur á framhaldsskólaaldri“. Þá hefur ráðherra lýst því á opinberum vettvangi<sup>7</sup> að kennsla grunnskólanemenda sé viðbótarþjónusta og ekki hluti af kjarnastarfsemi framhaldsskólanna. Má af því ráða að ráðuneytið telji það ekki vera lögbundna skyldu framhaldsskólanna að veita þessa kennslu og kosta hana af fjárveitingum sem skólarnir fá.

Mennta- og menningarmálaráðherra mælti þann 30. apríl 2010 fyrir frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 92/2008, um framhaldsskóla.<sup>8</sup> Frumvarpið hefur þann tilgang að veita nauðsynlegt svigrúm til þess að bregðast við fyrirsjáanlegum samdrætti í ríkisútgjöldum til framhaldsskólans. Er í því skyni m.a. lagt til að fjölgun um fimm daga á skólaári frá því sem var í eldri lögum, nr. 80/1996, um framhaldsskóla komi ekki til framkvæmda.

Við vinnslu frumvarpsins mun hafa verið skoðað í ráðuneytinu að breyta samhliða 26. gr. grunnskólalaga, en sú skoðun leiddi ekki til tillögu á frumvarpsformi.

## IV. **Lagagrundvöllur**

### 1. Um réttarstöðu nemenda og heimild skólustjóra grunnskóla

Í 26. gr. laga nr. 91/2008, um grunnskóla, er fjallað um val í námi. Segir þar í upphafsmálgrein að frá upphafi grunnskóla skuli nemendur eiga val í námi sínu, svo sem um viðfangsefni, námsaðferðir og námsgreinar, í samræmi við viðmið í aðalnámskrá grunnskóla og skipulag skóla. Er áherslan á það markmið að gera

<sup>5</sup> „Svar við fyrirspurn um rétt grunnskólanemenda til að stunda nám á framhaldsskólastigi, skv. 26. gr. laga um grunnskóla nr. 91/2008.“ sbr. afrit sem barst til Sambands Íslenskra sveitarfélaga þann 12. febrúar 2010. Svárið er ódags. og ekki aðgengilegt á vef ráðuneytis.

<sup>6</sup> 297. mál, þingskjal 832, sjá: <http://www.althingi.is/altext/138/s/0832.html>

<sup>7</sup> Svör mennta- og menningarmálaráðherra við fyrirspurnum á Skólaþingi Sambands Íslenskra sveitarfélaga, höldnu 2. nóvember 2009.

<sup>8</sup> 578. mál, þingskjal 969, sjá: <http://www.althingi.is/altext/138/s/0969.html>



nemendur ábyrgja fyrir eigin námi og skapa sveigjanleika í skólastarfi. Sérstaklega er mælt fyrir um að hluti náms geti verið fjarnám og netnám.

Í 2. mgr. ákvæðisins er tekið fram að nemendur í 8., 9. og 10. bekk skuli eiga kost á vali um námsgreinar og námssvið í um „þriðjungi námstímans.“ Í 3. mgr. er mælt fyrir um heimildir til þess að meta skipulagt nám sem stundað er utan grunnskóla og til að meta tímabundna þátttöku í atvinnulífi, félagslífi, íþróttum og á fleiri sviðum, sem nám enda falli það að markmiðum skólastarfs.

Um rétt á vali í framhaldsskólaáföngum segir síðan orðrétt í 4. og 5. mgr. 26. gr.:

„Grunnskólanemendur eiga rétt á að stunda nám í einstökum námsgreinum á framhaldsskólastigi meðan þeir eru í grunnskóla enda hafi þeir sýnt fullnægjandi færni. Skólastjóri í grunnskóla veitir nemanda heimild til slíks náms utan skólans samkvæmt viðmiðum sem sett skulu í aðalnámskrá. Ákvörðun skólastjóra samkvæmt þessari málsgrein lýtur ákvæðum stjórnáskilulaga.

Heimilt er að kæra synjun um mat á námi eða beitingu heimildar samkvæmt þessari grein eftir fyrirmælum 47. gr. Í úrskurði getur menntamálaráðuneyti lagt fyrir skólastjóra grunnskóla að veita nemanda heimild til náms á framhaldsskólastigi skv. 4. mgr.“

Í almennum athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum um grunnskóla er m.a. að finna eftirfarandi ummæli<sup>9</sup>:

„Á undanförunum árum hefur orðið hröð þróun í þá átt að nemendur á grunnskólaaldri stunda samtímis nám á grunn- og framhaldsskólastigi og hafa ýmsar tilraunir verið gerðar í þeim efnum. Skólaárið 2006–2007 stunduðu um 1.300 grunnskólanemendur eitthvert nám á framhaldsskólastigi. Frumvarpið kveður skýrar á um framkvæmdina. Í því er kveðið á um rétt nemenda til að stunda nám í einstökum námsgreinum á framhaldsskólastigi að loknu grunnskólanámi í viðkomandi greinum. Til að tryggja samfellu og til að stuðla að velferð barna er í frumvarpinu lagt til að sveitarfélög leggi áherslu á virk tengsl og miðlun upplýsinga milli leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, m.a. í tengslum við sérfræðipjónustu.“

Þá segir í skýringum við 4. mgr. 26. gr. frumvarpsins:<sup>10</sup>

„Á undanförunum árum hefur færst í vöxt að nemendur stundi nám samhliða í grunnskóla og framhaldsskóla og hefur ríkt nokkur óvissa um framkvæmdina, t.d. hvernig eigi að skipta kostnaði vegna slíkrar tilhögunar. Hér er gengið út frá því að skólastjóri grunnskóla geti heimilað slíkt, enda sé það gert á forsendum grunnskólans sem ber ábyrgð á nemandanum á meðan hann er á skyldunámsaldri, nema viðkomandi

<sup>9</sup> <http://www.althingi.is/altxt/135/s/0319.html>.

<sup>10</sup> <http://www.althingi.is/altxt/135/s/0319.html>. Tekið skal fram að ekki var gerð nein breyting á 4. og 5. mgr. 26. gr. í meðförum þingsins á frumvarpinu. Þá var ekki vikið á ákvæðinu í ítarlegu nefndarátliti menntamálanefndar.





nemandi fari í framhaldsskóla að loknum 9. bekk. Gert er ráð fyrir að samkomulag liggi fyrir milli viðkomandi grunnskóla og framhaldsskóla um framkvæmdina. Gera þarf samning milli ríkis og sveitarfélaga um framkvæmdina þegar nemendur stunda samtímis nám í grunn- og framhaldsskóla. Í samningnum þarf m.a. að koma fram að nemandinn sé á ábyrgð grunnskólans og að samræming á námi nemandans sé á ábyrgð grunnskólans. Jafnframt þarf að skýra ákvæði um kostnaðarskiptingu, t.d. kennslukostnað, innritunarkostnað, bókakaup og gjaldtökuheimildir, og að það sé á ábyrgð grunnskólans að útskrifa nemandann og meta hvort hann hafi lokið grunnskólanámi. Heimild skólastjóra til þess að veita nemanda leyfi til þess að stunda nám utan skóla verður að byggjast á þeim sjónarmiðum að nemandi hafi lokið námi í viðkomandi grein þar sem það á við eða sýnt fullnægjandi færni. Gert er ráð fyrir því að í aðalnámskrá verði að finna viðmið sem lögð verði til grundvallar ákvörðun skólastjóra. Réttur nemanda til þess að stunda nám samkvæmt greininni tekur einvörðungu til náms sem talist getur hluti af grunnskólanámi hans. Um skiptingu kostnaðar milli grunnskóla og framhaldsskóla sem af því hlýst fer samkvæmt fyrirætlum 31. gr.“

Af orðalagi 4. mgr. 26. gr. og tilvitnuðum ummælum í greinargerð verður ráðið að sá réttur sem ákvæðið mælir fyrir um taki til nemenda í 8., 9. og 10. bekk. Þessum hópi er veittur tiltekinn réttur sem ákvæðið bindur einungis þeim skilyrðum að nemandi hafi sýnt fullnægjandi færni og að námið sé hluti af grunnskólanámi hans. Þá er ljóst af því sem vitnað er til hér að framan, að réttur skv. 4. mgr. 26. gr. er einstaklingsbundinn, veittur í skýrum lögmæltum tilgangi og þannig að hann nái til ákveðinnar þjónustu af tilteknum gæðum á tilteknu sviði.

Samkvæmt framsetningu ákvæðisins gerir það ekki ráð fyrir öðru en því að rétturinn verði virkur með því að skólastjóri grunnskóla veiti heimild á grundvelli mats er fara á fram samkvæmt viðmiðum sem sett skulu í aðalnámskrá. Þá er sérstaklega mælt fyrir um það að ákvörðun skólastjóra lúti ákvæðum stjórnáskráslaganna. Heimild skólastjóra er því lagalegs eðlis og afmarkar réttarstöðu nemandans. Af því leiðir að í máli sem varðar beiðni um slíka heimild er tekin stjórnvaldsákvörðun þar sem form- og efnisreglur stjórnáskráslaganna gilda um alla meðferð og úrlausn málsins af hálfu skólastjóra grunnskóla, eins og áréttað er í niðurlagi 4. mgr. og 5. mgr.

## 2. Um atbeina framhaldsskóla

Heimild skólastjóra til að stunda námið er almenn og felur ekki í sér að tiltekinn framhaldsskóli veiti þjónustuna með nánar tilgreindum hætti. Af þeirri ástæðu er útfærsla og framkvæmd þjónustunnar háð atbeina tiltekins framhaldsskóla sem ekki liggur endilega fyrir hver er þegar grunnskólastjóri veitir sína heimild.

Ekki verður ráðið af 4. mgr. 26. gr., eða lögskýringargögnum með þeirri grein, hvaða þýðingu þessi atbeini framhaldsskóla hafi í lagalegu tilliti. Af tilvísun til 31. gr. í greinargerð með frumvarpinu má hins vegar ætla að löggjafinn hafi hugsanlega ekki ætlað réttinum að vera fortakslaus til þess að stunda nám í hvaða



framhaldsskóla sem er. Þetta helgast af því sem segir í 2. mgr. 31. gr. laga um grunnskóla:

„Nú stundar grunnskólanemandi nám í framhaldsskóla sem skilgreint er sem hluti náms í grunnskóla, og fer þá um kostnað vegna kennslu á framhaldsskólastigi eftir ákvæðum laga um framhaldsskóla. Sveitarfélög greiða þá kostnað vegna námsgagna og innritunar og eftir atvikum efnisgjald. Um nánari framkvæmd og fyrirkomulag skal samið milli hlutaðeigandi grunn- og framhaldsskóla.“

Enda þótt 31. gr. varði samkvæmt efni sínu fyrst og fremst kostnaðarskiptingu milli stjórnvalda, er í skýringum með því ákvæði á frumvarpstigi vikið skýrlega að því hvaða tilvik falli undir 4. mgr. 26. gr. þar sem segir<sup>11</sup>:

„Nám grunnskólanemenda í framhaldsskólaáföngum getur í eðli sínu verið þrens konar. Í fyrsta lagi getur verið um að ræða nám sem skipulagt er af grunnskólum samkvæmt samkomulagi við framhaldsskóla. Þá greiðir ríkið kennslukostnað vegna áfanga sem nemandinn tekur og fær metna síðar sem hluta af framhaldsskólanámi. Sveitarfélögin greiða kostnað vegna námsgagna og innritunarkostnað nemenda í framhaldsskóla, enda er námið einnig metið sem hluti af skyldunámi, t.d. sem valgrein, og skal því vera nemendum að kostnaðarlausu, sbr. 3. og 4. mgr. 26. gr. Þegar um þetta er að ræða skulu sveitarfélag og framhaldsskóli gera með sér samkomulag. Í öðru lagi geta nemendur tekið einstaka námsáfanga í framhaldsskóla sem viðbót við grunnskólanám. Þá greiðir ríkið fyrir kennslukostnað og nemandinn greiðir fyrir námsgögn og innritunarkostnað, enda er námið ekki metið sem hluti af grunnskólanámi, en með þessum hætti getur nemandi flýtt fyrir sér í námi og fengið viðfangsefni við hæfi í einstökum greinum þótt hann að öðru leyti stundi nám í grunnskóla. Loks er möguleiki að nemandi óski eftir því að fá nám í einstökum framhaldsskólaáföngum metið sem valgrein, en að öðru leyti er námið ekki skipulagt í samstarfi grunnskóla og framhaldsskóla. Þá er sveitarfélögum ekki skylt að greiða kostnað sem af náminu hlýst, sbr. ákvæði 26. gr. frumvarpsins.“

Þar sem þessum skýringum sleppir verður að leggja almenn sjónarmið til grundvallar svari við þeirri spurningu hvaða þýðingu atbeini framhaldsskóla hafi í lagalegu tilliti. Ljóst virðist að þar reyni einkum á það hvort telja beri þennan atbeina varða réttindi og skyldur nemandans eða hvort um sé að ræða það hvernig þjónusta er veitt. Aðgreiningin á þessu tvennu hefur þýðingu, þar sem fyrri skilningurinn leiðir til þess að um stjórnvaldsákvörðun sé að ræða stjórnslulög og meginreglur stjórnsluréttar gildi um aðkomu framhaldsskólans, meðan sá síðari myndi að öllu jöfnu fella stjórnslu framhaldsskólans undan gildissviði stjórnslulaganna með þeim rökum að um sé að ræða almenna þjónustustarfsemi ríkisins (d. faktisk forvaltningsvirksomhed).

<sup>11</sup> <http://www.althingi.is/altext/135/s/0319.html>.



Ef framhaldsskóli synjar grunnskólanemanda um að stunda nám í áföngum sem heimild skólastjóra nær til, myndi niðurstaðan um lögmæti þess gernings byggjast á greiningu þeirra lögbundnu réttinda sem um ræðir, eðli þeirra og vægi.<sup>12</sup> Þá mun það án vafa hafa veruleg áhrif á niðurstöðuna að atbeini framhaldsskóla er óhjákvæmileg forsenda þess að réttur skv. 4. mgr. 26. gr. verði virkur.

Þá er það líka mikilvæg forsenda fyrir niðurstöðu að skýr ábyrgðarskil eru lögum samkvæmt milli skólastiganna. Þannig ber ríkið bæði faglega og fjárhagslega ábyrgð á námi í framhaldsskólum. Leiðir það m.a. til þess að framhaldsskóla-áfangar verða ekki kenndir af grunnskólakennurum, nema fyrir liggja samningur milli viðkomandi grunn- og framhaldsskóla, þar sem kveðið er á um að ábyrgðin liggji hjá framhaldsskólanum.<sup>13</sup> Samkvæmt þessu er ljóst að sveitarfélögin geta hvorki borið faglega né fjárhagslega ábyrgð á því að tryggja grunnskólanemendum nám á framhaldsskólastigi, jafnvel þótt nemendurnir uppfylli skilyrði til þess.

### 3. Hversu þungt vegur réttur grunnskólanemandans?

Eins og að framan greinir er réttur grunnskólanemenda skv. 4. mgr. 26. gr. einstaklingsbundinn og nær til ákveðinnar þjónustu af tilteknum gæðum á tilteknu sviði. Ákvörðunum sem teknar eru á grundvelli 4. mgr. 26. gr. er þannig ætlað að hafa tiltekin réttaráhrif, í samræmi við tilgang ákvæðisins, þ.e. að réttur skv. ákvæðinu verði virkur. Hafa ber í huga í því sambandi að samkvæmt kenningum fræðimanna tekur réttur af þessum toga ekki einungis til þeirra gæða sem menn eiga lögvarinn rétt til, heldur einnig til þess sem stjórnvöldum er heimilt en ekki skylt að veita.<sup>14</sup>

Varðandi það hvernig rétturinn skuli tryggður er bent á að í skýringum með áðurtilvitnaðri 31. gr. í frv. til grunnskólalaga er sérstaklega vikið að rétti til menntunar skv. stjórnarskránni þar sem segir:<sup>15</sup>

„Greinin er að mestu efnislega samhljóða 33. gr. gildandi laga þar sem megin sjónarmiðið er að kennsla í skyldunámi í opinberum grunnskólum skuli vera nemendum að kostnaðarlausu, svo og námsgögn, þjónusta og annað efni sem nemendum er gert skylt að nota í námi sínu. Sama á við um nám grunnskólanemenda í framhaldsskólaáföngum, enda sé námið hluti af námi í grunnskóla. Í orðsendingu menntamálaráðuneytisins til sveitarfélaga og hagsmunaaðila 21. september 2007 eru þessi megin-sjónarmið áréttuð. **Er þá m.a. horft til ákvæða stjórnarskrár um jafnræði og rétt til almennrar menntunar.** Eðli málsins samkvæmt er tekið fram að um kostnað vegna náms grunnskólanemanda í framhaldsskóla fari samkvæmt ákvæðum laga um framhaldsskóla hvort sem það fer fram á vegum grunn- eða framhaldsskóla en ríki og sveitarfélög semji um kostnaðarskiptinguna.“

<sup>12</sup> Um skilin á milli stjórnvaldsákvæðana og þjónustustarfsemi sjá: Páll Hreinsson (2005), *Hæfisreglur stjórnarsýslulaga*, bls. 162 – 165.

<sup>13</sup> Sjá niðurlag í svari við spurningu 2: <http://www.althingi.is/alttext/138/s/0832.html>

<sup>14</sup> Sjá Páll Hreinsson (2005), bls. 162.

<sup>15</sup> <http://www.althingi.is/alttext/135/s/0319.html>.



Sú tilvísun sem hér er feitletruð verður ekki skilin á annan hátt en þann að réttur grunnskólanemenda til náms í framhaldsskólaáföngum styðjist við 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, sem hljóðar svo:

„Öllum skal tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi.“

Í skýringum við þetta ákvæði sem kom inn í stjórnarskrá með 14. gr. stjkskl. nr. 97/1995, sagði svo:

„Tryggingin, sem er ætlast til að þessi regla veiti, er einkum sú að ekki megi útiloka neinn frá almennri menntun með reglum um fjöldatakmarkanir eða samsvarandi hindranir við námi, auk þess að engan mætti útiloka frá almennri menntun með því að áskilja greiðslu skólagjalda fyrir hana. Réttur til menntunar er að nokkru leyti tryggður með núgildandi 71. gr. stjórnarskrárinnar. Sá réttur gengur þó miklum mun skemur en ráðgert er í þessu ákvæði frumvarpsins því þar er aðeins kveðið á um skyldu til að sjá börnum fyrir menntun af almannafé ef foreldrar þeirra hafa ekki efni á að veita þeim hana eða þau eru munaðarlaus og öreigar.

Tilvísunin til jafnræðisákvæðis stjórnarskrárinnar er ekki síður þýðingarmikil. Er augljós sú ætlun löggjafans að tryggja að réttur grunnskólanemenda til náms í framhaldsskólaáföngum væri almennur og að ekki verði beitt tilviljunarkenndri skerðingu á þeim rétti. Áskilnaður jafnræðisreglunnar um brýna nauðsyn og málefnaleg sjónarmið gilda hér einnig fullum fetum.

Í svörum mennta- og menningarmálaráðuneytisins kemur fram að „fyrir fram“ megi ætla að þau sjónarmið að skerða möguleika á vali í námi á grundvelli samdráttar í ríkisútgjöldum og takmörkuðum möguleikum til innritunar nemenda í framhaldsskóla séu málefnaleg. Þetta er hins vegar ekki rökstutt nánar né heldur hvernig takmörkunin fær samrýmst jafnræðisreglu, en sú ráðagerð kemur fram í svörunum að einhverjir framhaldsskólar muni áfram bjóða upp á fjarnám fyrir grunnskólanemendur í samstarfi við grunnskóla, þótt þeir fái ekki til þess sérstakt framlag úr ríkissjóði.

Að teknu tilliti til þessara atriða verður að líta þannig á að réttur grunnskólabarna til þess að stunda nám í framhaldsskólum megi teljast lögvarinn. Þá styrkir það réttinn enn frekar að hann styðst við ákvæði 76. gr. stjórnarskrárinnar. Hafa ber þó þar í huga að þýðing ákvæðisins fer eðli málsins samkvæmt eftir nánari skýringu á því hvað teljist „almenn menntun“ og „við sitt hæfi“. Væntanlega má rökstyðja að jafnvel þótt 4. mgr. 26. gr. væri tekin út úr lögunum, stæði eftir að grunnskólabörn fengju almenna menntun við sitt hæfi. Það leiðir því ekki af 76. gr. stjórnarskrárinnar að sveitarfélög tryggi ekki börnum almenna menntun í því ástandi sem skapast hefur með ákvörðun ríkisvaldsins. Spurningin er enda fyrst og fremst hvort fyrir hendi sé lögbundin skylda framhaldsskólanna að veita þessa kennslu og kosta hana af fjárveitingum sem skólarnir fá.

Hvað sem öðru líður er ljóst að réttur samkvæmt 4. mgr. 26. gr. hefur sterka stöðu samkvæmt lögum. Slíkur réttur verður ekki skertur nema brýna nauðsyn beri til og á grundvelli málefnalegra sjónarmiða.



Þau sjónarmið sem færð hafa verið fram í því sambandi, lúta einkum að því að það dragi úr vægi 4. mgr. 26. gr. að rétturinn sem þar er skilgreindur kemur sem viðbót við þann rétt sem annars er til staðar. Þar sem greinin veiti réttindi sem séu valkvæð í einhverjum skilningi, verði að telja ákvæðið þýðingarminna en ella.

Þetta er afstaða mennta- og menningarmálaráðuneytis, sem telur rétt skv. 4. mgr. 26. gr. valkvæðan og að færa megi rök fyrir því að þar sem ekki sé til staðar samningur við framhaldsskóla og námið er ekki hluti af skipulögðu námi grunnskóla sé rétturinn „ekki til staðar“. Ráðuneytið virðist einnig vísa til þess að kennsla í framhaldsskólum á grundvelli heimildar skólustjóra grunnskóla, sé háð fjárveitingum úr ríkissjóði með þeim hætti sem almennt gildi um þjónustustarfsemi ríkisins. Vísar ráðuneytið til 31. gr. grunnskólalaga, hvað þennan skilning varðar sérstaklega.

Ekki er hægt að slá því föstu hvernig dómstólar, eða umboðsmaður Alþingis, muni vega þessi atriði saman, verði lögmati synjunar framhaldsskóla borið undir þessa aðila. Fleiri hugtaksatriði við skilgreiningu á stjórnvaldsákvörðun kunna einnig að skipta máli í þessu sambandi.

Út frá almennum skýringarsjónarmiðum myndu löglíkur þó vera fyrir því að stjórnvöldin og aðrar meginreglur stjórnvöldanna eigi að gilda fullum fetum um slíka ákvörðun framhaldsskólans. Eins og áður segir mun það væntanlega vega þyngst við úrlausn að atbeini framhaldsskóla er óhjákvæmileg forsenda fyrir því að réttur skv. 4. mgr. 26. gr. verði virkur. Óásættanlegt sé að lög kveði á um einstaklingsbundinn rétt til þjónustu ríkisins, sem ekki er ætlunin að uppfylla.

Gangi það eftir er réttarstaða nemenda til muna sterkari en fyrirbyggjandi afstaða mennta- og menningarmálaráðuneytisins gefur til kynna.

Í svörum sem ráðuneytið hefur látið í té er því ekki svarað með neinum viðhlítandi hætti að skerðing á rétti grunnskólanemenda standist gagnvart ákvæðum stjórnarskrár um jafnræði og rétt til almennrar menntunar. Verður þó að gera þá kröfu að slíkar íþyngjandi athafnir framhaldsskóla séu studdar skýrum rökum og með vísan til annarra laga en fjárlaga.

Að teknu tilliti til þessa verður að telja viðbúið að synjun framhaldsskóla á skráningu og að veita kennslu í framhaldsskólaáföngum verði talin ólögmat.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Hér er miðað við að dómstólar / umboðsmaður Alþingis beiti lögmatísreglu íslensks réttar. Sú reglan er tvíþætt þar sem annars vegar er prófað hvort athafnir stjórnvalds eigi sér stoð í lögum og hins vegar hvort athafnir þeirra brjóti í bága við lög. Sem dæmi um beitingu reglunnar má taka álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 4019/2004, þar sem fjallað var um það hvernig Vinnueftirlit ríkisins hefði framkvæmt nýjar skyldur sem á stofnunina voru lagðar með lögum árið 2003. Í álitinu sagði m.a.: „Það er grundvallarregla íslensks réttar að stjórnvöldin er lögbundin. Verkefni stjórnvalda verða því að styðjast við lagaheimildir. Af lögmatísreglunni leiðir einnig að hafi löggjafinn ákveðið með lögum að stjórnvald skuli sinna tilteknu verkefni er það á ábyrgð viðkomandi handhafa stjórnvöldanna að sjá til þess að skipulagi, starfsháttum og þekkingu hjá því stjórnvaldi sé þannig háttað að því sé með raunhæfum hætti kleift að sinna verkefninu. Að öðrum kosti getur sú hætta skapast að borgararnir fái ekki notið með viðhlítandi hætti þeirra réttinda eða hagsmuna sem nýrri löggjöf er ætlað að tryggja.“ <http://umbodsmaduralthingis.is/skyrslur/skoda.asp?Lykill=1064>



## V. Hvaða faglegu afleiðingar mun ákvörðun ríkisvaldsins hafa?

Óumdeilt er að sú ákvörðun að fella niður þjónustu framhaldsskóla við nemendur í efstu bekkjum grunnskóla vinnur gegn markmiðum og anda nýrrar menntastefnu um að auka flæði og samfellu milli skólastiga. Í löggjöf er lögð rík áhersla á þessi atriði, eins og endurskoðuð heildarlög um skólakerfið frá 2008 bera með sér. Fram kemur í álitsbeiðni Sveitarfélagsins Árborgar að grunnskólanemendum, sem jafnframt stunda einingabært nám í framhaldsskóla, hafi fjölgað mjög á síðustu árum og verið 5,1% allra skráðra framhaldsskólanemenda haustið 2008.

Af hálfu mennta- og menningarmálaráðuneytisins er þó bent á að sveigjanleiki í skilum skólastiganna hafi ekki nýst nægilega vel og þörf sé á því að taka það atriði til sérstakrar skoðunar. Vísar ráðuneytið í því sambandi til nýrrar rannsóknar Gerðar G. Óskarsdóttur á skilum grunn- og framhaldsskóla í Reykjavík, en niðurstöður hennar sýna að einungis um 30% af einingum sem grunnskólanemendur taka á meðan þeir eru í grunnskóla eru metnar í framhaldsskólum. Nemendur þurfi því í mörgum tilvikum að endurtaka sama áfangann í framhaldsskóla með aukakostnaði fyrir ríkið.

Þessar vangaveltur breyta því hins vegar ekki að ákvörðun um niðurfellingu þjónustu mun snerta áætlanir fjölda nemenda í 9. og 10. bekk grunnskóla. Eins og að framan greinir í kafla III.1 má áætla að ákvörðunin hafi á árinu 2010 áhrif á hátt í 1.500 grunnskólanemendur sem hver um sig stundi nám í framhaldsskóla sem nemi a.m.k. einum valáfanga.

Það má því ljóst vera að þegar grundvöllinum er kippt undan þessu námsvali nemenda blasi víða mikill vandi við í grunnskólum, sérstaklega hvað varðar nemendur sem enn eiga eftir að ljúka öðru námi í 9. og 10. bekk. Rof verður í nám nemenda, sérstaklega þeirra sem stundað hafa nám í kjarnagreinum.

Grunnskólanum ber skv. 13. gr. grunnskólalaga að veita nemendum kennslu við sitt hæfi og í hvetjandi námsumhverfi. og þá væntanlega einnig í þeim greinum sem þeir annars áttu möguleika á, með heimild skólastjóra, að stunda á framhaldsskólastigi eða fylla að öðrum kosti upp með einhverju öðru efni svo lögbundnum tímafjölda skv. viðmiðunarstundaskrá sé náð. Grunnskólakennarar hafa almennt ekki réttindi til framhaldsskólakennslu og því sjaldnast um þann möguleika að ræða. Sú útfærsla myndi einnig kalla á gerð sérstakra samninga milli grunnskóla og framhaldsskóla, sbr. það sem fram kemur í svari menntamálaráðherra á Alþingi.

## VI. Hver eru kostnaðaráhrifin?

Burtséð frá áhöldum um hvort það sé lögbundin skylda framhaldsskólanna að veita grunnskólanemendum kennslu og kosta hana af fjárveitingum sínum (sbr. kafla III. hér að framan) er nauðsynlegt að greina hvaða kostnaðaráhrif sú ákvörðun hafi á sveitarfélögin sem rekstraraðila grunnskóla, að fella niður framboð á fjarnámi grunnskólabarna í framhaldsskólum á árinu 2010.

Við afgreiðslu fjárlaga fyrir árið 2010 var gert ráð fyrir að ríkið myndi spara um 70 mkr. með því að fella niður þetta námsframboð. Eins og vikið er að hér að framan



má ætla, út frá fyrirbyggjandi gögnum um þann nemendahóp sem nýtt hefur sér framboðið, að þessi sparnaður sé varlega áætlaður og geti numið umtalsvert hærri fjárhæð en 70 mkr.

Í áðurtilvitnuðu svari mennta- og menningarmálaráðherra á Alþingi segir:

„Það er alls ekki stefnan að færa kostnað við fjarnám grunnskólanemenda yfir til sveitarfélaga, en tímabundið munu sveitarfélög þurfa að hafa í boði valgreinar við hæfi allra nemenda á unglingastigi líkt og grunnskólalög gera ráð fyrir.“

Af þessu svari verður sú ályktun ein dregin að sveitarfélögin eigi ekki að þurfa að taka á sig aukinn kostnað vegna ákvörðunarinnar. Gangi það eftir verður að ætla að ríkið sé reiðubúið til þess að ráðstafa hluta sparnaðarins til þess að bæta upp þann kostnaðarauka sem sveitarfélögin verða fyrir.

Ljóst er að ákvörðun ríkisvaldsins er til þess fallin að auka útgjöld hlutaðeigandi grunnskóla sem gefa þarf kost á námsvali í stað þeirra framhaldsskólaáfanga sem synjun framhaldsskóla varðar. Óvíst er á þessu stigi hver kostnaðaráhrifin nákvæmlega verða en reikna má með því að þau verði minni en sem nemur þeim sparnaði sem ríkið aflar sér. Það er þó háð því að grunnskólarnir nýti til fullnustu þá hagræðingarmöguleika sem eru fyrir hendi skv. grunnskólalögum og bjóði t.d. nemendum upp á val með skipulögðu námi sem stundað er utan grunnskóla, t.d. við tónlistarskóla, eða að tímabundin þátttaka í atvinnulífi, félagslífi, íþróttum eða skipulögðu sjálfbodaðastarfi, sé metin sem hluti af grunnskólanámi sbr. 3. mgr. 26. gr. grunnskólalaga.

Fyrir hendi er farvegur fyrir mat á þessum kostnaðaráhrifum og hefur málinu verið vísað þangað. Eðlilegt er að starfshópur um mat á kostnaðaráhrifum afli gagna frá grunnskólum um útfærslu á námsvali í stað framhaldsskólaáfanga og leggi þau til grundvallar niðurstöðu um kostnaðaráhrif.

## **VII. Hvernig eiga skólastjórar grunnskóla að bregðast við beiðnum frá nemendum um heimild til þess að stunda nám í framhaldsskólaáföngum?**

Berist beiðni frá nemanda um að stunda námsgrein í framhaldsskóla, er skólastjóra rétt að bregðast við með því að láta meta færni nemandans. Sé það niðurstaða mats að nemandinn hafi sýnt fullnægjandi færni í skilningi 4. mgr. 26. gr. grunnskólalaga, er skólastjóra skylt að samþykkja beiðnina. Þetta samþykki veitir skólastjórinn hins vegar einungis fyrir sitt leyti og með fyrirvara um að framhaldsskóli finnist sem veitt geti kennsluna.

Ákvörðun skólastjóra grunnskóla er kæránleg til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Fyrirvarinn við samþykkið lýtur hins vegar að því hvernig kennslan er veitt og verður að líta svo á að hann verði sem slíkur ekki kærður til ráðuneytisins. Ennfremur mega skólastjórar almennt líta svo á að með samþykki hafi umsókn verið tekin til greina. Ekki ætti því að þurfa að veita kæruleiðbeiningar samhliða því að tilkynnt er um samþykkið. Ef hins vegar samþykki er ekki veitt, ber að veita leiðbeiningar í samræmi við 20. gr. stjórnsýslulaga.



Grunnskólum er ekki skylt að tryggja grunnskólanemendum nám á framhaldsskólastigi, jafnvel þótt nemendurnir uppfylli skilyrði til þess. Framhaldsskólaáfangar verða ekki kenndir af grunnskólakennurum, nema fyrir liggja samningur milli viðkomandi grunn- og framhaldskóla, þar sem kveðið er á um að ábyrgðin liggja hjá framhaldsskólanum. Sveitarfélög geta þannig hvorki borið faglega né fjárhagslega ábyrgð á því að nemendur eigi kost á þessari kennslu.

Fái grunnskóli upplýsingar um að ekki finnist framhaldsskóli, sem veitt geti kennslu, er grunnskólanum skylt að veita hlutaðeigandi nemanda kost á námsvali í stað þeirra framhaldsskólaáfanga sem ekki verða kenndir og þannig að lágmarksviðmiðum skv. VII. kafla grunnskólalaga verði náð.

Æskilegt er að skólinn haldi skrá um slík mál og veiti upplýsingar um þau verði eftir því leitað.

GB / SI / TrP