

Frumvarp til laga

um Mennta- og skólaþjónustustofu.

Frá mennta- og barnamálaráðherra.

I. KAFLI

Almenn ákvæði.

1. gr.

Stofnun og hlutverk.

Mennta- og skólaþjónustustofa er þjónustu- og þekkingarmiðstöð sem heyrir undir ráðherra. Mennta- og skólaþjónustustofa starfar í þágu barna og ungmenna á sviði fræðslu- og menntamála um land allt í samræmi við lög, stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið.

2. gr.

Markmið.

Markmið með starfsemi Mennta- og skólaþjónustustofu eru að:

- styðja við þroska, líðan og farsæld barna og ungmenna í skólum og frístundastarfi,
- styðja við rétt barna og ungmenna til gæðamenntunar og skólaþjónustu við hæfi án hindrana,
- samræma og samhæfa skóla- og frístundastarf og skólaþjónustu og stuðla að jöfnuði og inngildingu barna og ungmenna þvert á hópa, skólastig og landsvæði,
- vera faglegt forystuafli og bakhjarl og styðja við notkun viðurkenndra aðferða í skóla- og frístundastarfi og skólaþjónustu.

3. gr.

Skipun forstjóra.

Ráðherra skipar forstjóra Mennta- og skólaþjónustustofu til fimm ára í senn. Engan má skipa oftari en tvisvar sinnum í embættið. Hann skal hafa háskólamenntun sem nýtist í starfi og þekkingu á verksviði stofnunarinnar.

Við skipun í embætti forstjóra skal ráðherra skipa þriggja manna nefnd til að meta hæfni umsækjenda um embættið. Ráðherra getur sett nefndinni reglur um mat á umsóknum. Nefndin skal láta ráðherra í té skriflega rökstudda umsögn um hæfni umsækjenda.

4. gr.

Samvinna og samráð.

Mennta- og skólaþjónustustofa skal hafa samvinnu og samráð við skóla og aðra aðila, félög, samtök og stofnanir, sem tengjast starfsemi hennar. Mennta- og skólaþjónustustofa skal hafa samvinnu og reglubundið samráð við sveitarfélög um verkefni stofnunarinnar.

Mennta- og skólaþjónustustofa skal hafa samráð við börn og ungmenni um verkefni stofnunarinnar.

Mennta- og skólaþjónustustofu er heimilt að setja á fót tímabundna samráðshópa á einstökum fagsviðum stofnunarinnar til þess að ná markmiðum laganna.

5. gr.

Verkefni.

Verkefni Mennta- og skólaþjónustustofu eru m.a. að:

- a. styðja og efla menntun og skólastarf um land allt í samræmi við bestu þekkingu og reynslu á hverjum tíma, m.a. með ráðgjöf, leiðsögn, námskeiðum og útgáfu leiðbeininga og fræðsluefnis,
- b. styðja og efla frístundastarf um land allt í samræmi við bestu þekkingu og reynslu á hverjum tíma, m.a. með ráðgjöf, leiðsögn, námskeiðum og útgáfu leiðbeininga og fræðsluefnis,
- c. styðja, samhæfa og eftir atvikum framkvæma skólaþjónustu á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi, m.a. með ráðgjöf, leiðsögn, námskeiðum og útgáfu leiðbeininga og fræðsluefnis,
- d. efla skólaþróun um land allt, m.a. með ráðgjöf, leiðsögn, námskeiðum og útgáfu leiðbeininga og fræðsluefnis.
- e. sjá skólum fyrir vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum á margs konar formi og styðja við notkun þeirra í skólum, m.a. með ráðgjöf, leiðsögn, námskeiðum og útgáfu leiðbeininga og fræðsluefnis,
- f. byggja upp og halda utan um aðferðir og úrræði fyrir skóla sem styðja við skólastarf og skólaþjónustu, þar á meðal gæðaviðmið, verkferla, verkfæri, matstæki og önnur tæki til skimana og athugana á einstaklingum eða hópum,
- g. veita faglegan stuðning og leiðsögn við gerð innra mats, framkvæmd og eftirfylgni umbótaáætlana vegna ytra mats og ferli stöðugra umbóta í skólum,
- h. styðja við innleiðingu stefnumótunar stjórnvalda á sviði menntunar og farsældar barna og ungmenna, þ.m.t. menntastefnu og aðalnámskráa,
- i. byggja upp þekkingu og færni starfsfólks skóla, m.a. með því að styðja við, samhæfa og eftir atvikum skipuleggja starfsþróun starfsfólks skóla,
- j. veita almenna og sérhæfða fræðslu til stjórnvalda og annarra um málefni á verksviði stofnunarinnar,
- k. stunda rannsóknir á sviði menntunar, skólastarfs og skólaþjónustu eftir því unnt er.

Við framkvæmd verkefna stofnunarinnar skal áhersla lögð á að þjónusta og styðja við skóla og skólaþjónustu, starfsfólk skóla, foreldra, börn og ungmenni.

6. gr.

Vinnsla persónuupplýsinga.

Mennta- og skólaþjónustustofu er heimil vinnsla persónuupplýsinga að því marki sem nauðsynlegt er til að sinna lögbundnu hlutverki sínu samkvæmt lögum þessum og öðrum lögum sem um stofnunina gilda, þ.m.t. vegna skólaþjónustu, námsmats, innritunar í framhaldsskóla og ráðgjafar í einstaklingsmálum. Heimildin nær til persónuupplýsinga um nemendur, skólastjórnendur, starfsfólk skóla og aðra sem lögbundið hlutverk stofnunarinnar nær til.

Heimild skv. 1. mgr. nær til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga og upplýsinga viðkvæms eðlis, svo sem heilsufarsupplýsinga og upplýsinga um félagslegar aðstæður einstaklinga, að því marki sem slík vinnsla er nauðsynleg Mennta- og skólaþjónustustofu til að sinna

lögbundnu hlutverki sínu. Heimildin nær jafnframt til vinnslu upplýsinga um refsiverða háttsemi og ætlaða refsiverða háttsemi, að því marki sem slík vinnsla er nauðsynleg Mennta- og skólaþjónustustofu til að sinna lögbundnu hlutverki sínu, nema hagsmunir af leynd persónuupplýsinganna fyrir þann sem upplýsingarnar fjalla um vegi þyngra en hagsmunir af vinnslunni.

Heimilt er að miðla persónuupplýsingum milli Mennta- og skólaþjónustustofu og stjórnvalda og annarra aðila á sviði fræðslu- og menntamála ef það samrýmist lögbundnu hlutverki beggja aðila, þ.m.t. með samkeyrslu skráa.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um vinnslu persónuupplýsinga hjá Mennta- og skólaþjónustustofu. Í henni geta komið fram nánari skilyrði, svo sem hvaða persónuupplýsingar heimilt er að vinna með og í hvaða tilgangi vinnsla þeirra er heimil, verklag við vinnslu persónuupplýsinga og upplýsingaskyldu gagnvart þeim sem upplýsingarnar fjalla um.

7. gr.

Upplýsingar.

Mennta- og skólaþjónustustofu er heimilt að krefja skóla og rekstraraðila þeirra um upplýsingar og gögn sem stofnunin telur nauðsynleg til að sinna hlutverki sínu á því formi sem óskað er og innan tiltekinna tímamarka. Stofnunin skal jafnan upplýsa í hvaða tilgangi gagna er aflað og hvernig úrvinnsla, varðveisla og birtingu niðurstaðna verður háttað.

Mennta- og skólaþjónustustofa skal árlega birta skýrslu um starfsemi sína.

8. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð þar sem kveðið er nánar á um framkvæmd laga þessara, þar á meðal um verkefni og skipulag stofnunarinnar.

9. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. september 2023. Ákvæði til bráðabirgða I, 3. mgr. ákvæðis til bráðabirgða II og ákvæði til bráðabirgða IV öðlast þó þegar gildi.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög um Menntamálastofnun, nr. 91/2015.

10. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100/1952:* Í stað orðsins „Menntamálastofnun“ í 3. tölul. 1. mgr. 9. gr. laganna kemur: Mennta- og skólaþjónustustofu.
2. *Lög um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, nr. 75/1985:* Í stað orðsins „Menntamálastofnun“ í 3. tölul. 1. mgr. 1. gr. og 2. másl. 1. mgr. 12. gr. laganna kemur: Mennta- og skólaþjónustustofu.
3. *Lög um háskóla, nr. 63/2006:*
 - a. Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:
 1. 2. másl. 2. mgr., 2. másl. 5. mgr., 2. másl. 6. mgr. og 2. másl. 9. mgr. greinarinnar falla brott.
 2. Orðin „eða eftir atvikum Menntamálastofnun“ og „eða eftir atvikum Menntamálastofnun“ í 7. mgr. og 3. másl. 8. mgr. greinarinnar falla brott.
 - b. 2. másl. 4. gr. laganna fellur brott.

- c. Eftirfarandi breytingar verða á 4. mgr. 7. gr. laganna:
 - 1. 2. másl. fellur brott
 - 2. Orðin „eða Menntamálastofnun, samkvæmt ákvörðun ráðherra“ í 4. másl. falla brott.
- d. Orðin „eða Menntamálastofnun, samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra“ í 2. mgr. 8. gr. laganna falla brott.
- 4. *Lög um námsgögn, nr. 71/2007*:
 - a. 3. gr. laganna orðast svo:

Mennta- og skólaþjónustustofa leggur grunnskólum til námsgögn í samræmi við lög um grunnskóla. Jafnframt er stofnuninni heimilt að leggja leik- og framhaldsskólum til námsgögn samkvæmt lögum og eftir því sem stofnuninni kann að vera falið. Námsgögn sem gefin eru út samkvæmt þessari grein skulu vera á margs konar formi og taka mið af bestu þekkingu á sviði menntunar- og kennslufræða og aðalnámskráa.
 - b. Fyrirsögn II. kafla laganna verður: **Mennta- og skólaþjónustustofa.**
- 5. *Lög um leikskóla, nr. 90/2008*:
 - a. Við 3. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra annast söfnun, greiningu og miðlun upplýsinga um leikskóla. Í því skyni er ráðherra heimilt að krefja skóla og rekstraraðila þeirra um upplýsingar og gögn sem ráðherra telur nauðsynleg til að sinna hlutverki sínu samkvæmt þessari grein á tilteknu formi og innan tiltekinna tímamarka. Er þeim skylt að verða við slíkri kröfu án þess að taka gjald fyrir.
 - b. Í stað orðsins „Menntamálastofnun“ í 2. másl. 1. mgr. 19. gr., 2. másl. 24. gr. og 2. másl. 3. mgr. 25. gr. laganna kemur: Mennta- og skólaþjónustustofu.
 - c. 2. másl. 1. mgr. 20. gr. laganna fellur brott.
- 6. *Lög um grunnskóla, nr. 91/2008*:
 - a. Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:
 - 1. Orðin „annast öflun, greiningu og miðlun upplýsinga“ í 1. mgr. falla brott.
 - 2. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra annast söfnun, greiningu og miðlun upplýsinga um grunnskóla. Í því skyni er ráðherra heimilt að krefja skóla og rekstraraðila þeirra um upplýsingar og gögn sem ráðherra telur nauðsynleg til að sinna hlutverki sínu samkvæmt þessari grein á tilteknu formi og innan tiltekinna tímamarka. Er þeim skylt að verða við slíkri kröfu án þess að taka gjald fyrir.
 - b. 5. másl. 2. mgr. 8. gr. laganna fellur brott.
 - c. Í stað orðsins „Menntamálastofnun“ í 3. másl. 1. mgr. 30. gr. a, 2. másl. 3. mgr. 31. gr., 1. másl. 4. mgr. 39. gr., og 4. másl. 2. mgr. 46. gr. laganna kemur í réttu beygingarfalli: Mennta- og skólaþjónustustofa.
 - d. 2. másl. 1. mgr. 37. gr. laganna fellur brott.
 - e. Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 38. gr. laganna:
 - 1. Orðin „eða Menntamálastofnun í umboði þess“ í 1. másl. falla brott.
 - 2. 2. másl. fellur brott.
 - f. 5. másl. 4. mgr. 40. gr. laganna fellur brott.
 - g. 3. másl. 2. mgr. 43. gr. a laganna fellur brott.
 - h. 4. másl. 1. mgr. 45. gr. laganna fellur brott.
 - i. 2. másl. 1. mgr. og 4. másl. 2. mgr. 46. gr. laganna falla brott.

7. *Lög um framhaldsskóla, nr. 92/2008:*
 - a. 3. másl. 1. mgr. og 2. másl. 5. mgr. 12. gr. og orðin „eða eftir atvikum Menntamálastofnunar“ í 1. másl. 1. mgr. 13. gr. laganna falla brott.
 - b. Í stað orðsins „Menntamálastofnun“ í 1. og 2. másl. 3. mgr. og c-lið 5. mgr. 23. gr., f-lið 1. mgr. og 2. mgr. 25. gr., 4. másl. 3. mgr. 30. gr. og 3. másl. 1. mgr. 33. gr. c laganna kemur, í viðeigandi beygingarfalli: Mennta- og skólaþjónustustofa.
 - c. Við 2. mgr. 32. gr. laganna bætist nýr máslíður, svohljóðandi: Mennta- og skólaþjónustustofa getur annast umsýslu með innritun nemenda í framhaldsskólum og haft milligöngu um innritun einstakra nemenda eftir atvikum.
 - d. 7. másl. 2. mgr. 42. gr. laganna fellur brott.
 - e. Orðin „og Menntamálastofnun í umboði þess“ og „eða Menntamálastofnun“ í 3. mgr. 55. gr. laganna falla brott.
8. *Lög um framhaldsfræðslu, nr. 27/2010:*
 - a. 5. másl. 1. mgr. 13. gr. laganna fellur brott.
 - b. 3. másl. 2. mgr. 14. gr. laganna fellur brott.
 - c. Orðin „Menntamálastofnun eða“ í 15. gr. laganna falla brott.
9. *Lög um stuðning við útgáfu bóka á íslensku, nr. 130/2018:* í stað orðanna „Menntamálastofnunar, sbr. lög nr. 91/2015, um Menntamálastofnun“ í 1. másl. 2. mgr. 2. gr. laganna kemur: Mennta- og skólaþjónustustofu.
10. *Lög um lýðskóla, nr. 65/2019:* Í stað orðsins „Menntamálastofnunar“ í 2. mgr. 1. gr., og 2. mgr. 3. gr. og „Menntamálastofnun“ í 1. mgr. 3. gr. og 4. gr. laganna kemur, í viðeigandi beygingarfalli: Mennta- og skólaþjónustustofa.
11. *Lög um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, nr. 95/2019:*
 - a. Í stað orðsins „Menntamálastofnun“ í 2. másl. 1. mgr. 7. gr. laganna kemur: Mennta- og skólaþjónustustofu.
 - b. 6. másl. 1. mgr. 7. gr. laganna orðast svo: Ráðherra ákveður hvar kennararáð hefur starfsaðstöðu og er kostnaður af starfsemi ráðsins greiddur úr ríkissjóði.
 - c. Í stað orðsins „Menntamálastofnun“ í 1. másl. 1. mgr., 1. másl. 2. mgr. og 3. mgr. 10. gr., 1. og 2. mgr. 11. gr., 1. og 2. másl. 2. mgr., 1. másl. 3. mgr., 3. másl. 4. mgr., 5. og 6. mgr. og 1. og 2. másl. 8. mgr. 19. gr. laganna kemur: ráðherra.
 - d. 4. mgr. 10. gr. laganna orðast svo:
Aðili á rétt á því að synjun umsóknar um útgáfu leyfisbréfs verði tekin til meðferðar á ný ef hann beinir beiðni um endurupptöku til ráðuneytisins innan þriggja mánaða frá því ákvörðunin var tilkynnt honum.
 - e. Í stað orðanna „Menntamálastofnun gefur“ í 3. mgr. 13. gr. laganna kemur: Mennta- og skólaþjónustustofa getur gefið.
 - f. Í stað orðanna „starfsmaður Menntamálastofnunar“ í 2. másl. 3. mgr. 19. gr. laganna kemur: skipaður.
 - g. Í stað orðanna „hjá Menntamálastofnun“ í 3. másl. 3. mgr. 19. gr. laganna kemur: í ráðuneytinu.
 - h. 7. mgr. 19. gr. laganna fellur brott.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

Við gildistöku ákvæðis þessa skal ráðherra hefja undirbúning að stofnun Mennta- og skólaþjónustustofu. Honum er heimilt er að gera ráðstafanir til að stuðla að því að stofnunin geti

tekið til starfa 1. september 2023, þ.m.t. að annast ráðningar starfsmanna til Mennta- og skólaþjónustustofu. Ráðherra getur falið forstjóra Menntamálastofnunar verkefni á grundvelli þessarar greinar og getur forstjóri falið öðru starfsfólki Menntamálastofnunar framkvæmd þeirra.

II.

Öll störf hjá Menntamálastofnun eru lögð niður frá 1. september 2023. Um réttindi og skyldur starfsmanna, þ.m.t. um biðlaunarétt, fer samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.

Ráðherra er þó heimilt að flytja forstjóra Menntamálastofnunar í embætti forstjóra Mennta- og skólaþjónustustofu skv. 36. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, án þess að embættið sé auglýst laust til umsóknar.

Önnur störf hjá Mennta- og skólaþjónustustofu skulu auglýst laus til umsóknar í samræmi við 7. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Sama gildir um ný störf vegna flutninga verkefna Menntamálastofnunar til mennta- og barnamálaráðuneytis.

III.

Mennta- og skólaþjónustustofa tekur 1. september 2023 við eignum, réttindum og skyldum Menntamálastofnunar, sbr. þó ákvæði II til bráðabirgða. Mennta- og skólaþjónustustofa tekur yfir skjöl Menntamálastofnunar og afhendingarskyldu vegna þeirra.

IV.

Heimilt er að starfrækja á vegum Menntamálastofnunar stuðnings- og ráðgjafarteymi sem hefur það hlutverk að styðja við börn, foreldra og starfsfólk á öllum skólastigum sem hafa mikla þörf fyrir stuðning innan skóla, m.a. vegna alvarlegra atvika sem átt hafa sér stað eða eiga sér stað innan skóla. Teymið hefur sömu heimildir til vinnslu mála og fagråd eineltismála samkvæmt lögum um grunnskóla.

Hinn 1. september 2023 tekur Mennta- og skólaþjónustustofa við verkefnum samkvæmt þessari grein og framkvæmir þau á grundvelli 5. gr.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Nýtt ráðuneyti mennta- og barnamála tók til starfa síðastliðinn vetur. Með stofnun ráðuneytisins er boðuð skýr stefna í málefnum barna. Leiðarljós stefnunnar er að stjórnvöld styðji við alla þá þætti sem gera barn farsælt. Þar gegnir menntun lykilhlutverki. Fram undan er frekari stefnumótunarvinna og endurskipulagning verkefna með það að markmiði að styðja við farsæld barna. Þessi stefna, ásamt auknum kröfum um að ríkið þjónusti og styðji við skólastarf um allt land þvert á skólastig, kallar á endurskipulagningu verkefna ríkisins á sviði fræðslu- og menntamála. Með frumvarpinu, sem samið var í mennta- og barnamálaráðuneyti í nánu samstarfi við þingmannanefnd um málefni barna, er lagt til að sett verði á fót ný stofnun, Mennta- og skólaþjónustustofa, sem fari með fjölbreytt þjónustu-, ráðgjafar- og stuðningshlutverk við menntun og skólaþjónustu á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi. Lagt er til að Menntamálastofnun verði lögð niður og að tiltekin verkefni stofnunarinnar færist til Mennta- og skólaþjónustustofu og mennta- og barnamálaráðuneytis.

Í frumvarpi þessu lagt til að markaður verði rammi um verkefni nýrrar stofnunar. Valið er að fara þá leið að fjalla almennt um verkefni stofnunarinnar í frumvarpinu en jafnframt er gert ráð fyrir að um nánara inntak verkefna hennar fari eftir þeim lögum sem gilda á sviði fræðslu- og menntamála hverju sinni. Þar er á meðal verða ný heildarlög um skólaþjónustu sem verið

er að undirbúa. Markmið þeirra er styrkja og samræma skólaþjónustu á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi um land allt í samræmi við menntastefnu til ársins 2030 og lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Heildarlöggjöf um skólaþjónustu.

Árið 2021 samþykkti Alþingi þingsályktun um menntastefnu fyrir árin 2021–2030, nr. 16/151, sem unnið var að í viðtæku samráði við hagsmunaaðila. Menntastefnan endurspeglar framtíðarsýn stjórnvalda og er gert ráð fyrir að fyrsti áfangi af þremur verði innleiddur á tímabilinu 2022–2024. Fyrsta aðgerðin í fyrstu aðgerðaáætlun menntastefnunnar fjallar um heildstæða skólaþjónustu sem byggð er á þrepaskiptum stuðningi sem styður við nám og farsæld barna og ungmenna. Þjónustan verður samþætt annarri þjónustu sem veitt er í þágu farsældar barna óháð búsetu og tengist aðgerðin að þessu leyti lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021. Einn af verkþáttum aðgerðarinnar er að undirbúa stofnun faglegrar þekkingarmiðstöðvar á landsvísu sem m.a. styðji við innleiðingu farsældarþjónustu í skólalastarfi og skólaþjónustu.

Stöðumat á framkvæmd skólaþjónustu sýnir skýra þörf á umbótum á landsvísu til að koma betur til móts við þarfir skólasamfélagsins og tryggja jafnræði í aðgengi að þjónustunni óháð búsetu og skólastigi. Engin heildstæð skólaþjónusta er veitt á framhaldsskólastigi og vísbendingar eru um að framkvæmd skólaþjónustu í leik- og grunnskólum hafi að einhverju leyti verið ábótavant. Kallað er eftir markvissari stuðningi við skólalastar til að styrkja faglegt bakland skóla í sínum fjölbreyttu verkefnum. Þá er ljóst að innleiðing nýrra vinnubragða mun velta á öflugum stuðningi við skólana og starfsfólk þeirra sem mikilvægt er að fylgt sé eftir.

Til að koma til móts við framangreind áform mennta- og barnamálaráðherra er stefnt á að leggja fram frumvarp til laga um skólaþjónustu á 154. löggjafarþingi. Samráð um ný heildarlög um skólaþjónustu stendur yfir. Haustið 2022 sendi mennta- og barnamálaráðherra boð til haghafa þar sem þeir voru hvattir til að bjóða sig fram og taka þátt í að móta skólaþjónustu til framtíðar. Um 300 manns svöruðu boðinu og tóku þátt í rafrænum samráðsfundum um skólaþjónustu. Hinn 14. nóvember 2022 var haldin vel sótt ráðstefna um farsæla skólagöngu allra barna. Þjóðfundur um framtíð skólaþjónustu var haldinn 6. mars 2023 þar sem niðurstöður sem höfðu komið fram í samráðinu voru ræddar. Fyrirhugað er að halda annan samráðsfund í vor.

Meðal viðfangsefna samráðsins er að taka afstöðu til aðkomu ríkis annars vegar og sveitarfélaga hins vegar að skólaþjónustu. Óháð því hver niðurstaða þessa samtals verður liggur fyrir að stofnun ríkisins sem fer með menntamál á landsvísu mun gegna lykilhlutverki við framkvæmd og stuðning við skólaþjónustu á landinu öllu.

2.2. Stofnun og þróun Menntamálastofnunar.

Menntamálastofnun var stofnuð með lögum nr. 91/2015 og leysti þá Námsgagnastofnun og Námsmatsstofnun af hólmi. Til viðbótar við þau verkefni sem síðarnefndu stofnanirnar sinntu voru ýmis stjórnsluverkefni flutt til nýrrar Menntamálastofnunar sem voru áður hjá ráðuneytinu. Eftir setningu laganna hafa stofnuninni verið falin fleiri verkefni. Má þar nefna þjóðarsáttmála um læsi og ýmis verkefni fyrir nemendur með fjölbreyttan menningar- og tungumálabakgrunn í leik-, grunn- og framhaldsskólum.

Í aðdraganda lagasetningarinnar árið 2015 voru af hálfu hagsmunaaðila gerðar nokkrar athugasemdir við fyrirhugaða stofnun sem sneru að mikilvægi samráðs stofnunarinnar við haghafa. Þá voru gerðar athugasemdir við hlutverk stofnunarinnar í mati og eftirliti og þátt

hennar í að byggja upp getu og þekkingu í skólum til að stuðla að auknum gæðum náms og markvissari skólaþróun með ráðgjöf, stuðningi og valdeflingu kennara og skólastjórnenda. Jafnframt komu fram athugasemdir þess efnis að stjórnásluverkefni stofnunarinnar mættu ekki yfirskyggja faglegan þátt starfseminnar.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um Menntamálastofnun frá 2021 er bent á ýmsar hindranir sem taldar voru hafa dregið úr möguleikum stofnunarinnar á að ná markmiðum sínum. Þar á meðal er að stofnunin hafi óljósa stöðu í stjórnsýslunni. Frekari upplýsingar um starfsemi stofnunarinnar liggja fyrir í skýrslu Ríkisendurskoðunar og athugunum Capacent, Auðnast og Rögn ráðgjafar.

Þá liggja fyrir í skýrslum ýmissa starfshópa tillögur að breytingum á hlutverki stofnunarinnar og verkefnum sem hún gæti sinnt sem væru í betra samræmi við stefnumótun í menntamálum til lengri tíma. Meðal annars hefur verið bent á að leggja þurfi áherslu á víðtækt forystuhlutverk stofnunarinnar varðandi skólaþróun og hlutverk hennar við að veita skólakerfinu ráðgjöf. Ákall hefur verið um aukinn stuðning við skólakerfið, m.a. til að stuðla að jafnrétti til náms.

2.3. Ný þjónustu- og þekkingarmiðstöð um skólaþróun og skólaþjónustu.

Til að takast á við ný verkefni ríkisins á sviði skólaþjónustu þarf að byggja upp stofnun á landsvísi. Skapa þarf þessari stofnun forsendur til að vera sú faglega þekkingarmiðstöð sem kallað hefur verið eftir, þar sem áhersla er lögð á þjónustu og stuðning við skólastarf í víðum skilningi á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi, þar sem farsæld barna og annarra nemenda er ávallt í forgrunni.

Sú gagnrýni sem komið hefur fram á starfsemi Menntamálastofnunar hefur m.a. dregið fram að ákveðin stjórnásluverkefni samrýmast ekki vel því hlutverki að vera styðjandi aðili fyrir skóla, starfsfólk skóla, nemendur og foreldra. Ber þar helst að nefna verkefni sem tengjast eftirliti og annarri meðferð opinbers valds. Þá má benda á verkefni sem eiga sér svo mikla samstöðu með verkefnum viðkomandi ráðuneytis að valdmörk þar á milli verða óskýr.

Í þessu sambandi má benda á að meðal þeirra sjónarmiða sem lágu að baki stofnun annarrar undirstofnunar ráðuneytisins, Barna- og fjölskyldustofu, sbr. lög nr. 87/2021, var að aðskilja annars vegar eftirlit með barnavernd og hins vegar stuðning, ráðgjöf og framkvæmd þjónustu á sviði barnaverndar. Þessi verkefni voru áður á hendi sömu stofnunar, Barnaverndarstofu. Viðbrögð við þessum breytingum hafa verið jákvæð.

2.4. Nýtt mennta- og barnamálaráðuneyti.

Í nýju ráðuneyti mennta- og barnamála fara saman málefni er varða heildarhagsmuni barna og ungmenna. Farsæld barna felst í menntun þeirra og er mikilvægt að aðgerðir í þágu barna og ungmenna séu samhæfðar. Er hér einkum litið til þingsályktunar um Barnvænt Ísland – framkvæmd barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, nr. 28/151, og laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021.

Frá stofnun ráðuneytisins hefur verið unnið að endurskipulagningu þess með það að markmiði að menntun, aðbúnaður og réttindi barna séu ávallt í forgrunni. Meðal þeirra nýjunga sem hafa verið innleiddar í starfsemi ráðuneytisins er stofnun skrifstofu sem fer með greiningar og fjármál. Þar er ætlunin að unnið sé að öflun og greiningu tölfræðigagna, þróun lykiltalna og framsetningu þeirra á málefnasviði ráðuneytisins.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Stofnun Mennta- og skólaþjónustustofu.

Í frumvarpinu er lagt til að ný stofnun, Mennta- og skólaþjónustustofa, verði sett á fót. Stofnunin verði þjónustu- og þekkingarmiðstöð sem starfi í þágu barna og ungmenna á sviði fræðslu- og menntamála um land allt í samræmi við lög, stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið.

Lagt er til að uppbygging stofnunarinnar verði hefðbundin undir stjórn forstjóra. Til að tryggja samráð er í frumvarpi þessu sérstakt ákvæði um samráð Mennta- og skólaþjónustustofu við haghafa, þ.m.t. um heimild til að setja á fót tímabundna samráðshópa á einstökum fagsviðum.

3.2. Skólastarf og skólaþróun.

Í frumvarpinu er lagt til að Mennta- og skólaþjónustustofa fái sérstakt hlutverk við að styðja og efla skólastarf. Með orðinu skólastarf er átt við alla starfsemi skóla á grundvelli laga, einkum laga um leikskóla, nr. 90/2008, laga um grunnskóla, nr. 91/2008, og laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008, auk viðeigandi aðalnámskráa. Þá er gert ráð fyrir sambærilegu hlutverki gagnvart frístundastarfi en kveðið er á um slíkt starf í lögum um grunnskóla. Með orðinu skólastarf getur jafnframt verið átt við starf innan annarra skóla sem starfa á málefnasviði mennta- og barnamálaráðherra, svo sem lýðskóla, tónlistarskóla og aðra listaskóla. Hlutverk Mennta- og skólaþjónustustofu er að styðja við skóla og starfsfólk skóla og efla í hlutverkum sínum. Í því geta til dæmis falist leiðbeiningar og stuðningur við faglegt starf og kennsluráðgjöf. Má m.a. benda á að þörf er á kennslu- og sérfræðiráðgjöf fyrir skóla og starfsfólk þeirra í þágu nemenda með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn í samræmi við framangreinda menntastefnu til ársins 2030. Þá má nefna stuðning og leiðbeiningar til skóla vegna innra mats og framkvæmd umbótaáætlana vegna ytra mats.

Lagt er til að Mennta- og skólaþjónustustofa fái sérstakt stuðnings- og samræmingarhlutverk þegar kemur að framhaldsskólum, þ.m.t. vegna starfsnáms á framhaldsskólastigi, en þetta hlutverk tengist ábyrgð ríkisins á rekstri framhaldsskóla. Meðal verkefna Mennta- og skólaþjónustustofu verði stuðningur og umsýsla með innritun í framhaldsskóla. Jafnframt er lagt til að Mennta- og skólaþjónustustofa samræmi og styðji við vinnu við námsbrautarlýsingar o.fl.

Í frumvarpinu er jafnframt lagt til að Mennta- og skólaþjónustustofa fái sérstakt hlutverk við að styðja við skólaþróun. Hlutverkið er styðjandi en ekki stýrandi. Markmiðið er að stuðla að auknum gæðum menntunar og skólastarfs í samræmi við opinbera menntastefnu.

3.3. Skólaþjónusta.

Í lögum um leikskóla, nr. 90/2008, og lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, er skólaþjónusta skilgreind með sambærilegum hætti, á þann veg að í henni felist annars vegar stuðningur við börn og fjölskyldur þeirra og hins vegar stuðningur við starfsemi skóla og starfsfólk þeirra. Í lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008, er ekki að finna ákvæði um skólaþjónustu.

Í frumvarpinu er lagt til að Mennta- og skólaþjónustustofa sé leiðandi þegar kemur að skólaþjónustu á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi um land allt. Eins og fjallað er um í kafla 2.1 í greinargerð þessari hefur mennta- og barnamálaráðherra kynnt áform um setningu nýrra heildarlaga um skólaþjónustu. Þar er gert ráð fyrir Mennta- og skólaþjónustustofu sem faglegri þekkingarmiðstöð á landsvísu sem styðji við skólaþjónustu og er það jafnframt í samræmi við fyrstu aðgerðaáætlun menntastefnu til 2030. Samráð stendur yfir um útfærslu breytinganna og mun hlutverk Mennta- og skólaþjónustustofu verða útfært nánar í nýjum heildarlögum um skólaþjónustu.

3.4. Námsgögn og verkfæri fyrir skóla.

Í frumvarpinu er lagt til að Mennta- og skólaþjónustustofa sjái skólum fyrir vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum. Jafnframt er lagt til að Mennta- og skólaþjónustustofa fái skilgreind verkefni við að styðja skóla við notkun námsgagna.

Útgáfa námsgagna hefur verið verkefni Menntamálastofnunar en áður var hún í höndum Námsgagnastofnunar. Í stjórnarsáttmála kemur m.a. fram að ætlunin sé að ráðast í átak til að stuðla að fjölbreyttri nýsköpun í námsgagnagerð og auknu framboði af nýju námsefni, ekki síst á íslensku, fyrir öll skólastig. Þetta er í samræmi við menntastefnu til ársins 2030 þar sem lögð er áhersla á að tryggja framboð á náms- og kennslugögnum fyrir leik-, grunn- og framhaldsskóla sem tekur mið af ólíkum þörfum nemenda. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um námsgögn, nr. 71/2007, til að styðja við þetta markmið.

Rétt er að leggja áherslu á að gert er ráð fyrir að frekari endurskoðun á fyrirkomulagi útgáfu námsgagna fari fram á síðari hluta yfirstandandi kjörtímabils.

Í frumvarpinu er lagt til að Mennta- og skólaþjónustustofa fái það verkefni að byggja upp og halda utan um aðferðir og úrræði fyrir skóla sem styðja við skólustarf og skólaþjónustu, þar á meðal gæðaviðmið, verkferla, verkfæri, matstæki og önnur tæki til skimana og athugana á einstaklingum eða hópum. Í þessu felst m.a. að Mennta- og skólaþjónustustofa byggji upp og haldi utan um námsmat í grunnskólum, svonefndan matsferil, ritstjórn rafrænnar ferilbókar og umsýslu fagráðs eineltismála, svo einhver verkefni séu nefnd.

3.5. Innleiðing.

Í frumvarpinu er lagt til að Mennta- og skólaþjónustustofa styðji innleiðingu stefnumótunar stjórnvalda á sviði menntunar og farsældar barna og ungmenna og aðalnámskráa. Er þetta m.a. lagt til vegna gagnrýni á að stefnumótandi breytingum í menntakerfinu hafi ekki fylgt nægur miðlægur stuðningur. Má í því sambandi vísa til gagnrýni á innleiðingu aðalnámskrár sem var gefin út árið 2011. Með því að fela Mennta- og skólaþjónustustofu þetta innleiðingarhlutverk í lögum eru væntingar um markvissari eftirfylgni með stefnumótun. Hefur þetta jafnframt mikla þýðingu þegar kemur að fyrirhuguðum breytingum á skólaþjónustu þvert á skólastig.

3.6. Söfnun, greining og miðlun upplýsinga.

Í frumvarpinu er lagt til að öll söfnun, greining og miðlun upplýsinga um börn og ungmenni á sviði mennta- og fræðslumála á málefnasviði mennta- og barnamálaráðuneytis verði í höndum ráðuneytisins, en samkvæmt gildandi lögum annast Menntamálastofnun söfnun, greiningu og birtingu upplýsinga um menntamál. Breytingarnar munu stuðla að heildarsýn yfir farsæld barna hér á landi með heildstæðri og samræmdri gagnaöflun sem nær til allra málaflokka ráðuneytisins. Er þetta í samræmi við áherslur Stjórnarráðsins á að forgangsroðun stjórnvalda, að stefnumótun og eftirlit með aðgerðum byggist m.a. á tölfræðiupplýsingum. Unnið er að því að verkefni tengd söfnun, greiningu og miðlun upplýsinga um farsæld barna verði endurskipu- lögð að fullu innan ráðuneytisins og er m.a. áformað að mennta- og barnamálaráðherra leggi fram frumvarp til laga um gagnaöflun um farsæld barna á yfirstandandi löggjafarþingi. Í þessu felst að mennta- og barnamálaráðuneyti tekur við ábyrgð á alþjóðlegum greiningarverkefnum, t.d. PISA og TALIS, frá Menntamálastofnun, auk annarra greiningarverkefna.

3.7. Eftirlit með skólustarfi og innra og ytra mat.

Eftirlit með skólustarfi er útfært í lögum um leikskóla, nr. 90/2008, lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, og lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008. Í þessum lögum er kveðið á um ytra

mat ráðuneytis sem Menntamálastofnun sér nú um. Rétt er að leggja áherslu á að ráðherra ber skyldur til yfirstjórnar og eftirlits á þeim málefnasviðum sem undir hann heyra og er ytra mat skóla liður í eftirliti ráðherra með skólum. Eftirlitsverkefni samrýmast ekki hlutverki Mennta- og skólaþjónustustofu og er því lagt til í frumvarpinu að mennta- og barnamálaráðuneyti taki við ytra mati með skólum, eins og raunar var upphaflega gert ráð fyrir þegar lagaákvæði um ytra mat voru sett í skólalöggjöfina.

Liður í framkvæmd Menntamálastofnunar á ytra mati er að styðja við umbætur og aðgerðir með vísan til viðmiða um gæði. Slíkur stuðningur fellur vel að því þjónustuhlutverki sem Mennta- og skólaþjónustustofu er ætlað og mun stofnunin því veita faglegan stuðning og leiðsögn við gerð innra mats, framkvæmd umbótaáætlana vegna ytra mats og ferli stöðugra umbóta í skólum.

Pá er lagt til í frumvarpinu að leyfisveitingum og viðurkenningum verði almennt komið fyrir hjá ráðuneytinu. Valdi til leyfisveitinga fylgir skylda til eftirfylgni sem er ekki talin samrýmast þjónustuhlutverki Mennta- og skólaþjónustustofu. Til skoðunar er að koma eftirliti með skólastarfi og tengdum leyfisveitingum fyrir í eftirlitsstofnun sem eftir atvikum sinni jafnframt eftirliti með öðrum málaflokkum.

3.8. Mannauður í skólum.

Í frumvarpinu er lagt til að Mennta- og skólaþjónustustofa hafi hlutverki að gegna við að styðja starfsfólk skóla. Í því getur m.a. falist umsýsla með kennararáði, á grundvelli laga um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, nr. 95/2019, aðkoma að starfsþróun starfsfólks skóla og útgáfa leiðbeininga um verklag við ráðningar kennara. Ekki er talið samrýmast þjónustuhlutverki Mennta- og skólaþjónustustofu að taka stjórnvaldsákvarðanir sem tengjast kennurum og öðru starfsfólki skóla, t.d. að gefa út leyfisbréfa kennara. Er lagt til að vald til að taka slíkar ákvarðanir verði, í það minnsta um sinn, fært til mennta- og barnamálaráðuneytisins.

3.9. Niðurlagning Menntamálastofnunar.

Eins og fjallað hefur verið um í köflum 3.1–3.8 í greinargerð þessari er fyrirhuguð starfsemi Mennta- og skólaþjónustustofu verulega frábrugðin starfsemi Menntamálastofnunar. Greiningarverkefni, ytra mat og ýmis stjórnsýsluverkefni, sem hafa verið veigamikil verkefni stofnunarinnar, flytjast til mennta- og barnamálaráðuneytis, en til skoðunar er að koma þeim síðar fyrir annars staðar. Nýjar áherslur leiða til þess að endurskoða þarf forgangsröðun verkefna sem verða flutt frá Menntamálastofnun til Mennta- og skólaþjónustustofu, þar sem aukin áhersla verður lögð á þjónustu, ráðgjöf og stuðning. Þessar viðamiklu breytingar leiða til þess að ekki er unnt að líta svo á að Menntamálastofnun geti starfað áfram. Er því rétt að leggja stofnunina niður.

Þegar stofnun er lögð niður þarf að taka afstöðu til þess hvernig fara á með málefni starfsfólks stofnunarinnar við niðurlagningu. Þar eru þrjár leiðir almennt taldar færar í lögum, 1) að leggja öll störf niður og auglýsa ný störf, 2) leggja öll störf niður og tryggja starfsfólki forgang að nýjum störfum og 3) leggja ekki störf niður heldur flytja þau til annarrar stofnunar með yfirtöku ráðningarsamninga. Ef fleiri en ein leið nær því markmiði sem að er stefnt er rétt að velja þá leið sem er minnst íþyngjandi gagnvart starfsfólki stofnunarinnar.

Eins og að framan greinir er lagt til að verkefni nýju stofnunarinnar, Mennta- og skólaþjónustustofu, verði verulega frábrugðin verkefnum Menntamálastofnunar. Þessar miklu breytingar leiða jafnframt til þess að endurskipuleggja þarf stofnunina að fullu. Sú áherslu-breyting sem felast mun í því að stofnunin verður þjónustustofnun en ekki stjórnsýslustofnun

mun breyta í verulegum atriðum daglegum störfum starfsmanna, þar á meðal aðkomu þeirra að einstaklingsmálum, sem Menntamálastofnun sinnir ekki nema að litlu leyti. Þess vegna er hvorki unnt að flytja störf hjá Menntamálastofnun yfir í nýja stofnun, og eftir atvikum til ráðuneytisins, með yfirtöku ráðningarsamninga, né bjóða starfsfólki forgang að nýjum störfum. Er því engin önnur leið fær en að leggja störf hjá Menntamálastofnun niður og auglýsa laus störf, sbr. jafnframt umfjöllun í kafla 5.

Nýr forstjóri Menntamálastofnunar var skipaður 15. október sl. Skipunarferlið tók mið af því að breytingar væru fram undan hjá stofnuninni og var m.a. fjallað um það í auglýsingu um að embættið væri laust til umsóknar. Er lagt til að heimilt verði að flytja forstjóra Menntamálastofnunar í embætti forstjóra Mennta- og skólaþjónustustofu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpinu er ætlað að stuðla að því íslensk stjórnvöld uppfylli skyldur sínar skv. 3. mgr. 76. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013 (hér eftir barnasáttmálinn). Meðal annars er stefnt að því að koma til móts við athugasemdir nefndar Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins um úrbætur sem tengjast misræmi milli sveitarfélaga hvað varðar aðgengi barna að þjónustu.

5. Samráð.

Ábendingar um mikilvægi þess að ríkið auki stuðning við skólakerfið hafa reglulega komið fram í samráði stjórnvalda við hagsmunaaðila undanfarin ár og allt frá því áður en Menntamálastofnun var komið á fót árið 2015. Við stofnun Menntamálastofnunar gerðu hagsmunaaðilar, þ.m.t. Samband íslenskra sveitarfélaga, ýmsar athugasemdir við fyrirkomulag stofnunarinnar. Fram komu áhyggjur af því að stjórnsýsluhlutverk hennar myndi yfirskyggja þjónustuhlutverkið. Frá því að Menntamálastofnun hóf störf hafa jafnframt komið fram ýmsar tillögur frá hagsmunaaðilum að breytingum á hlutverki og verkefnum stofnunarinnar. Litið hefur verið til þessara ábendinga við undirbúning að stofnun Mennta- og skólaþjónustustofu.

Jafnframt hefur verið horft til þess að fagleg þekkingarmiðstöð á landsvísu sem styðji við innleiðingu skólaþjónustu er liður í innleiðingu menntastefnu til 2030. Drög að tillögu til þingsályktunar um menntastefnu til 2030 voru unnin í víðtæku samráði við hagsmunaaðila og m.a. kynnt í samráðsgátt stjórnvalda í febrúar 2020, mál nr. S-60/2020. Menntastefnan var svo sem áður segir samþykkt á Alþingi sem þingsályktun nr. 16/151 í mars 2021.

Áform um frumvörp til nýrra heildarlaga um skólaþjónustu og laga um nýja þjónustustofnun voru kynnt almenningi 17. október 2022 á blaðamannafundi og í samráðsgátt stjórnvalda, sjá mál nr. S-195/2022, og barst 21 umsögn um áformin. Sama dag voru áformin kynnt starfsfólki Menntamálastofnunar á fundi. Í desember 2022 og janúar 2023 voru fyrstu drög að frumvarpinu kynnt starfsfólki Menntamálastofnunar og öðrum hagsmunaaðilum og bárust ábendingar og athugasemdir frá þeim. Drög að frumvarpinu voru birt almenningi til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda 24. febrúar 2023, sjá mál nr. S-38/2023, og bárust 28 umsagnir um frumvarpið.

Þingmannanefnd um málefni barna hafði yfirumsjón með vinnu við frumvarpið, kynnti sér umsagnir og tók afstöðu til þeirra.

Almennt voru umsagnir um áform um lagasetningu og drög að frumvarpi til laga um Mennta- og skólaþjónustustofu jákvæðar og komu ýmsar gagnlegar ábendingar fram sem var litið til við vinnslu frumvarpsins.

Undirbúningur að lögum um stofnun nýrrar þjónustustofnunar og nýjum heildarlögum um skólaþjónustu hefur að hluta haldist í hendur. Í allnokkrum umsögnum um drög að frumvarpi

Þessu kom fram gagnrýni á að verkefni nýrrar stofnunar væru ekki nægjanlega skýr, einkum með tilliti til verkefna sem tengjast skólaþjónustu. Má í þessu sambandi m.a. vísa til umsagna frá ráðgjafarnefnd Menntamálastofnunar, sem bárust á vinnslustigi frumvarpsins, og umsagna einstakra nefndarmanna ráðgjafarnefndarinnar sem bárust í samráðsgátt, umsagna skólamálanefndar Félags grunnskólakennara, skólamálanefndar Félags framhaldsskólakennara, Félags leikskólakennara, Félags um menntarannsóknir, rannsóknarhóps um skólaþjónustu við Háskólann á Akureyri, fagdeild sálfræðinga við skóla innan Sálfræðingafélags Íslands, Kennarasambands Íslands og að Skólastjórafélags Íslands. Vegna umsagnanna er rétt að áréttta að frumvarpinu er ætlað að fela í sér ramma um verkefni Mennta- og skólaþjónustustofu sem verða nánar útfærð í lögum sem gilda hverju sinni. Valin er sú leið að orða með almennum hætti verkefni stofnunarinnar sem tengjast skólaþjónustu þar sem samráð um ný heildarlög um skólaþjónustu stendur yfir og ekki tímabært að fjalla ítarlega um inntak hennar að svo stöddu. Þessar umsagnir urðu þó tilefni þess að leitast var við að skýra betur í 1. gr. frumvarpsins og kafla 1 í greinargerð hvernig samspili frumvarps þessa og fyrirhugaðra heildarlaga um skólaþjónustu er háttáð. Athugasemdir Sambands íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborgar við það sem sveitarfélögin telja óskýrt hlutverk Mennta- og skólaþjónustustofu við framkvæmd skólaþjónustu í 3. tölul. 1. mgr. 5. gr. frumvarpsdraganna urðu jafnframt tilefni til orðalagsbreytinga í greinargerð sem ætlað er að eyða óskýrleika um ábyrgð sveitarfélaga á skólaþjónustu samkvæmt gildandi lögum.

Í umsögnum var jafnframt vikið að öðrum þáttum sem ekki þóttu nægilega skýrir í áformum um lagasetningu og drögum að frumvarpi. Var þar m.a. fjallað um námsgögn. Í umsögnum Félags íslenskra bókaútgefenda (FÍBÚT) og Nordic EdTech forum (N8) um áform um lagasetningu var lögð áhersla á mikilvægi umbóta þegar kemur að námsgögnum, þ.m.t. mikilvægi þess að menntatæknifyrirtæki fengju inngöngu á íslenskan námsefnismarkað. Þá var fjallað um námsgögn í umsögnum Sambands íslenskra sveitarfélaga, Hlusta ehf., Skólastjórafélags Íslands og Skólameistarafélags Íslands. Vegna umsagnanna er rétt að vekja athygli á umfjöllun í kafla 3.4 en þar kemur fram, með vísan til stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og menntastefnu til ársins 2030, að gert sé ráð fyrir að frekari endurskoðun á fyrirkomulagi útgáfu námsgagna fari fram á síðari hluta yfirstandandi kjörtímabils. Þegar er hafin vinna við undirbúning að þessari endurskoðun og verður höfð hliðsjón af umsögnum um drög að frumvarpi þessu við áframhaldandi vinnu. Þar á meðal eru umsagnir Sambands íslenskra sveitarfélaga, Reykjavíkurborgar og samstarfshóps fjögurra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um áhættugreiningu á kennsluhugbúnaði varðandi mögulegt hlutverk Mennta- og skólaþjónustustofu vegna stafrænna lausna í skólastarfi, umsögn fagdeildar sálfræðinga við skóla innan Sálfræðingafélags Íslands um námsefni í félags- og tilfinningafærni og umsögn Þjónustu- og þekkingarmiðstöðvar fyrir blinda, sjónskerta og fólk með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu um mögulega aðkomu Mennta- og skólaþjónustustofu að aðlögun námsefnis á rafrænt form, stækkað letur og punktaletur.

Í umsögnum var jafnframt fjallað um þær fyrirætlanir að eftirlitsverkefni sem tengjast ytra mati verði flutt frá Menntamálastofnun til mennta- og barnamálaráðuneytis, í það minnsta fyrst um sinn. Í umsögnum sem bárust m.a. frá tveimur sérfræðingum Menntamálastofnunar í ytra mati kemur fram sú afstaða að þessu verkefni sé best komið fyrir hjá Mennta- og skólaþjónustustofu. Aftur á móti kemur fram í umsögn Félags um menntarannsóknir að eftirlitsverkefni ytra mats skóla samræmist ekki nýju hlutverki Mennta- og skólaþjónustustofu. Tekið var mið af umsögnum frá sérfræðingum Menntamálastofnunar við útfærslu verkefna sem tengjast innra og ytra mati sem gerð er grein fyrir í kafla 3.7. Með vísan til sjónarmiða sem

þar koma fram var ekki talin ástæða til frekari viðbragða vegna athugasemda við ákvæði frumvarpsins um ytra mat. Þó er rétt að fram komi að höfð verður hliðsjón af umsögn Reykjavíkurborgar, þar sem fjallað var um endurskoðun á ytra mati, við þróun þess í ráðuneytinu.

Aðrar umsagnir sem vörðuðu verkefni Mennta- og skólaþjónustustofu og ráðuneytisins, þ.m.t. er varða söfnun upplýsinga og greiningar og matstæki, leiddu ekki til breytinga á frumvarpinu.

Í umsögnum um áform um lagasetningu og drög að frumvarpinu koma fram áherslur hagsmunaaðila vegna stöðu einstakra hópa barna og ungmenna, til að mynda barna með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn, flóttabarna, fatlaðra barna, barna og ungmenna með þroskahömlun og/eða skyldar fatlanir og einhverfra barna og ungmenna. Þetta má m.a. sjá í umsögnum Barnaheilla, Öryrkjabandalags Íslands, Þroskahjálpar, Móðurmáls – samtaka um tvítýngi, O.M.A.H.A.I. og Reykjavíkurborgar. Vegna þessara athugasemda er rétt að taka fram að ákveðið var að fara þá leið að skilgreina inngildingu í skólum og frístundastarfi sem eitt af markmiðum Mennta- og skólaþjónustustofu í stað þess að skilgreina þá hópa sem mikilvægt er að veita sérstakan stuðning. Var því ekki talin ástæða til að frumvarpið endurspegladi þau sjónarmið sem komu fram í umsögnum varðandi einstaka hópa barna en gert ráð fyrir því að litið verði til þeirra við frekari uppbyggingu Mennta- og skólaþjónustustofu verði frumvarp þetta að lögum.

Í umsögnum komu fram ýmsar athugasemdir við hugtakanotkun, þ.m.t. um hugtökin fræðslu- og menntamál, skólaþjónustu og frístundaþjónustu. Ákvæði 1. og 2. gr. frumvarpsins hafa verið aðlöguð þessum athugasemdum. Þá voru ýmis atriði sem komu fram í umsögnum sem urðu tilefni til breytinga á frumvarpinu. Þar á meðal var ábending Reykjavíkurborgar um að skilgreina ætti samvinnu og samráð við sveitarfélögin sérstaklega í 4. gr. Þá var gerð breyting á 1. mgr. 6. gr. frumvarpsins vegna ábendingar frá prófahóp Menntamálastofnunar um mikilvægi þess sérstaklega væri tilgreint að Mennta- og skólaþjónustustofa hefði heimildir til að vinna persónuupplýsingar í tengslum við námsmat.

Við undirbúning frumvarpsins hafa mennta- og barnamálaráðuneytinu borist erindi frá starfsfólki Menntamálastofnunar þar sem áhyggjum er lýst yfir áformum um niðurlagningu stofnunarinnar. Jafnframt hafa borist umsagnir og erindi frá Bandalagi háskólamanna (BHM) og Kennarasambandi Íslands sama efnis.

Í umsögnum frá starfsfólki Menntamálastofnunar kom fram sú afstaða að unnt væri að aðlaga starfsemi Menntamálastofnunar að þeim markmiðum sem að er stefnt og því ekki ástæða til að leggja stofnunina niður. Í því sambandi var í fyrsta lagi vísað til þess að hægt væri að setja reglugerð á grundvelli gildandi laga. Vegna þessarar athugasemdar er rétt að vekja athygli á því að samkvæmt lögnum er Menntamálastofnun stjórnsýslustofnun, sbr. 1. gr. laga um Menntamálastofnun. Meðal verkefna Menntamálastofnunar er að annast söfnun, greiningu og birtingu upplýsinga um menntamál og hafa eftirlit með og meta árangur af skóla- starfi og bera saman við sett viðmið. Í ljósi markmiðanna sem lýst hefur verið í kafla 3 hér að framan verður ekki fallist á að unnt sé að ná fram þeim breytingum sem stefnt er að með setningu reglugerðar um Menntamálastofnun. Í öðru lagi er í umsögnum starfsfólks Menntamálastofnunar vísað til þess að unnt sé að gera breytingarnar með því að halda í kjarna stofnunarinnar svo ekki þurfi að leggja hana niður. Í því sambandi er m.a. vísað til þess að starfsfólk stofnunarinnar hafi mikla þekkingu og reynslu af ráðgjöf og annarri þjónustu við skólasamfélagið. Er jafnframt vísað til þess að stofnunin sinni nú þegar þjónustuhlutverki sem einkennist af fagmennsku sem m.a. sé fjallað um í skýrslu Ríkisendurskoðunar um stofnunina frá árinu 2021. Af þessu tilefni er rétt að árétt að það er ekki til þess fallið að styðja við þjónustu að aðili hafi eftirlit með starfsemi sem hann á að þjónusta. Sú leið sem lögð er til í frumvarpi

Þessu hefur það að markmiði að styðja stofnunina í þjónustuhlutverki sínu. Ekki fæst séð að unnt sé að ná fram þessum breytingum á grundvelli laganna um Menntamálastofnun. Þykir því rétt og í samræmi við jafnræðissjónarmið að auglýsa laus störf hjá stofnuninni sem starfsfólk Menntamálastofnunar, sem hefur áhuga á að starfa í breyttri stofnun, getur sóst eftir.

Í umsögnum Alþýðusambands Íslands og Fræðslumiðstöðvar atvinnulífsins er lýst yfir áhyggjum af því að framhaldsfræðslu sé ekki gerð skil í frumvarpinu. Með breytingum á skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, sbr. forsetaúrskurð nr. 6/2022, voru málefni framhaldsfræðslu færð frá almennum fræðslumálum og fer félags- og vinnu-markaðsráðuneyti með þau mál eins og önnur málefni vinnuarkaðarins. Unnið er að því að leysa úr óvissuþáttum sem tengjast niðurlagningu Menntamálastofnunar með tilliti til framhaldsfræðslu í samvinnu mennta- og barnamálaráðuneytis og félags- og vinnuarkaðsráðuneytis.

Ekki var haft sérstakt samráð við börn við undirbúning frumvarpsins en í tengslum við samráð um heildarlöggjöf um skólaþjónustu stendur yfir samráð við börn um allt land. Litið verður til upplýsinga úr samráði við börn við uppbyggingu nýrrar stofnunar. Jafnframt gerir frumvarpið ráð fyrir að haft sé samráð við börn um verkefni stofnunarinnar.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpinu er ætlað að styðja við mikilvægar umbætur í leik-, grunn- og framhaldsskólum landsins í samræmi við menntastefnu til ársins 2030. Markmiðið er að samþykkt frumvarpsins muni hafa almenn jákvæð áhrif fyrir skóla, starfsfólk skóla, foreldra, börn og ungmenni. Vænta má þess að betri stuðningur við börn og ungmenni í skólakerfinu, þvert á skólastig og um allt land, hafi jákvæð áhrif á réttindi barna samkvæmt barnasáttmálanum, þ.m.t. réttinn til menntunar, með tilliti til jafnréttis barna og banni við mismunun. Aukinn miðlægur stuðningur við skólastarf ætti jafnframt að hafa jákvæð áhrif á menntun barna og ungmenna sem hafa sértækar þarfir, til að mynda fatlaðra barna og barna með fjölbreyttan menningar- og tungumálabakgrunn.

Verði frumvarpið að lögum verður Mennta- og skólaþjónustustofa sett á fót og Menntamálastofnun lögð niður. Það mun hafa mikil áhrif á starfsfólk sem missir störf sín hjá Menntamálastofnun við niðurlagningu stofnunarinnar. Reynt er að draga úr neikvæðum áhrifum sem fylgja óvissu um störf hjá nýrri stofnun með ákvæði til bráðabirgða I en í því felst að unnt verður að auglýsa og ráða í ný störf hjá nýrri stofnun áður en ráðningarsambandi starfsmanna við Menntamálastofnun lýkur og þar með tryggja samfellu í ráðningarsambandi þeirra starfsmanna sem ráðnir verða í ný störf annað hvort hjá Mennta- og skólaþjónustustofu eða mennta- og barnamálaráðuneyti.

Ekki er gert ráð fyrir því að samþykkt frumvarpsins hafi fjárhagsáhrif á ríkissjóð. Lögin gera það kleift að færa til mennta- og barnamálaráðuneytis verkefni sem snúa að stjórnsýslu, ytra mati, rannsóknum og greiningum frá Menntamálastofnun. Með þeirri breytingu er gert ráð fyrir að 11,5 stöðugildi færist til mennta- og barnamálaráðuneytis. Þá munu 57,5 millj. kr. færast til mennta- og barnamálaráðuneytis á árinu 2023 og 172,5 millj. kr. árið 2024. Mennta- og skólaþjónustustofa mun taka yfir eignir og fjárheimildir Menntamálastofnunar að teknu tilliti til tilfærslu þeirrar fjárheimildar sem áður var getið um.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um stofnun Mennta- og skólaþjónustustofu og skipulagslega stöðu hennar innan stjórnsýslunnar. Stofnunin er lægra sett stjórnvald sem lýtur yfirstjórn og eftirliti

ráðherra. Þannig mun ráðherra t.d. geta gefið stofnuninni almenn og sérstök fyrirmæli um starfrækslu verkefna auk þess að láta stofnuninni í té óbindandi álit til leiðbeininga á framkvæmd samkvæmt lögnum, sbr. 12. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011.

Mennta- og skólaþjónustustofu er ætlað að verða þjónustu- og þekkingarmiðstöð á sviði fræðslu- og menntamála. Stofnunin er faglegt forystuafl og bakhjarl fyrir öll fræðslu- og menntamál sem heyra undir ráðherra á vegum ríkis og sveitarfélaga og annarra rekstraraðila skóla. Í þessu sambandi er jafnframt lögð áhersla í ákvæðinu á að stofnunin þjónar öllu landinu.

Í ákvæðinu er vísað til þess að stofnunin starfar á sviði fræðslu- og menntamála. Er valin sú leið í frumvarpinu að nota fræðslu- og menntamál sem samheiti yfir þau mál sem stofnunin getur látið til sín taka. Menntamál vísa þá til embættisheitis mennta- og barnamálaráðherra en fræðslumál er yfirheiti yfir fjölbreytt verkefni mennta- og barnamálaráðuneytis skv. 2. tölul. 10. gr. gildandi forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 6/2022. Er hér einkum átt við leik-, grunn- og framhaldsskóla og þá starfsemi sem kveðið er á um í lagabálkum um þá. Jafnframt er átt við skólaþjónustu og frístundaheimili samkvæmt gildandi lögum. Þá getur stofnunin tekið að sér verkefni sem varða til að mynda lýðskóla, tónlistarskóla og aðra listaskóla. Rétt er að áréttu að í ákvæðinu er markaður almennur rammi um hlutverk stofnunarinnar sem gert er ráð fyrir að taki breytingum eftir því sem lög á málefnasviðinu breytast og skipting stjórnarmálefna milli ráðuneyta. Til að mynda er fyrirséð að ný heildarlög um skólaþjónustu, sem áform eru um að verði lögð fram á 154. löggjafarþingi, muni hafa mikil áhrif á hlutverk stofnunarinnar.

Sérstaklega er vísað til þess í ákvæðinu að stofnunin starfi í þágu barna og ungmenna. Þótt verkefni stofnunarinnar séu einkum að styðja við þá sem vinna eiginlegt starf með börnum og ungmennum er rétt að lögð sé áhersla á það í lögum að hagsmunir barna og ungmenna verði hafðir að leiðarljósi í starfi stofnunarinnar.

Mennta- og skólaþjónustustofa skal samkvæmt ákvæðinu starfa í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og viðeigandi alþjóðleg viðmið. Í frumvarpi þessu er eingöngu fjallað um ramma um verkefni stofnunarinnar en fjallað er með ítarlegri hætti um verkefni sem hún mun sinna í annarri löggjöf á sviði fræðslu- og menntamála, menntastefnu stjórnvalda, aðalnámskrá o.fl. Tilvísun til bestu þekkingar og viðeigandi alþjóðlegra viðmiða undirstrikar áherslu á að fagleg viðmið séu höfð að leiðarljósi í starfi stofnunarinnar.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um markmið með stofnuninni. Um er að ræða markmið sem eiga sér samstöðu með markmiðsákvæðum í 2. gr. laga um leikskóla, nr. 90/2008, og 2. gr. laga um grunnskóla, nr. 91/2008, hlutverksákvæði 2. gr. laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008, og markmiðsákvæði 1. gr. laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021, auk þess að draga fram réttindi barna samkvæmt barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, sbr. lög nr. 19/2013.

Í a-lið er fjallað um það markmið að styðja við þroska, líðan og farsæld barna í skólum og frístundastarfi. Um er að ræða nokkur lykilhugtök sem má finna í markmiðs- og hlutverkaákvæðum þeirra laga sem Mennta- og skólaþjónustustofa mun starfa eftir.

Í b-lið er fjallað um það markmið að styðja við rétt barna og ungmenna til gæðamenntunar og skólaþjónustu við hæfi. Ákvæðinu er ætlað að draga fram rétt barna til menntunar skv. 28. gr. barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna og að sú þjónusta sem er veitt sé við hæfi, þ.e. að hún mæti einstaklingsbundnum þörfum viðkomandi barns eða ungmennis, án hindrana.

Í c-lið er fjallað um það markmið að samræma og samhæfa skóla, frístundastarf og skólaþjónustu. Þessu samræmingar- og samhæfingarhlutverki mun stofnunin sinna með stuðningi og ráðgjöf, sbr. 5. gr. frumvarpsins. Í c-lið er jafnframt fjallað um að stofnunin stuðli að jöfnuði og inngildingu barna og ungmenna þvert á hópa, skólastig og landsvæði. Í orðinu inngilding (e. inclusion) felst að öll börn og ungmenni séu samþykkt sem fullgildir meðlimir í skóla- og frístundastarfi og skólaþjónustu. Ákvæðinu er m.a. ætlað að skýra það markmið stofnunarinnar að ekki eigi að vera grundvallarmunur á starfsemi skóla og skólaþjónustu eftir því hvar á landinu sú starfsemi er. Þá er ákvæðinu ætlað að stuðla að því að stofnunin leggi áherslu á að mæta þörfum þeirra hópa barna sem þurfa einstaklingsbundinn stuðning í skólum, og má hér til að mynda nefna börn með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn og börn sem hafa orðið fyrir áföllum.

Í d-lið er fjallað um það markmið að Mennta- og skólaþjónustustofa verði faglegt forystuafl og bakhjarl skóla og frístundastarfs og styðji við notkun viðurkenndra aðferða í skóla- og frístundastarfi og skólaþjónustu. Með ákvæðinu er lögð áhersla á að Mennta- og skólaþjónustustofa verði miðstöð bestu mögulegu þekkingar. Hér er litið til þess að notaðar verði gagnreyndar aðferðir og aðrar vísindalegra viðurkenndar aðferðir.

Um 3. gr.

Samkvæmt 1. mgr. skipar ráðherra forstjóra Mennta- og skólaþjónustustofu til fimm ára í senn. Í 1. mgr. kemur jafnframt fram að engan megi skipa oftár en tvisvar sinnum í embættið. Er ákvæðinu ætlað að tryggja nýliðun embættismanna ríkisins. Um réttindi hans og skyldur fer að öðru leyti samkvæmt ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Hann ber ábyrgð á rekstri stofnunarinnar eins og nánar er mælt fyrir um í lögum, þar á meðal lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015.

Í 1. mgr. er jafnframt fjallað um það almenna hæfisskilyrði að forstjóri hafi háskóla-menntun sem nýtist í starfi og þekkingu á verksviði stofnunarinnar. Ekki var talið rétt að gera að skilyrði að forstjóri stofnunarinnar hefði menntun á sviði uppeldis- og menntunarfræða þar sem starf forstjóra felst einkum í stjórnun stofnunarinnar. Í því sambandi er rétt að fram komi að um er að ræða sömu hæfiskröfur og voru gerðar til forstjóra Menntamálastofnunar, sbr. 2. gr. laga um Menntamálastofnun, nr. 91/2015. Þáverandi allsherjar- og menntamálanefnd fjallaði sérstaklega um þetta ákvæði í frumvarpi til laganna og komst að þeirri niðurstöðu að ítarlegri hæfisskilyrði í lögum, t.d. um menntun á sviði kennslu- og uppeldismála, gætu takmarkað fjölda umsækjenda um embættið (þskj. 1306, 456. mál 144. löggjafarþings).

Í 2. mgr. er kveðið á um skipan hæfnisnefndar sem metur hæfni umsækjenda um embætti forstjóra. Fjallað er um heimild ráðherra til að fela hæfnisnefnd að meta hæfni umsækjenda um starf forstöðumanns í 39. gr. b laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. Rétt þykir að hæfnisnefnd komi ávallt að skipun í embætti forstjóra Mennta- og skólaþjónustustofu og er því í 2. mgr. lagt til að ráðherra verði skylt að skipa þriggja manna hæfnisnefnd til að meta hæfni umsækjenda um embættið. Hæfnisnefndin lætur ráðherra í té skriflega umsögn um hæfni umsækjenda og er niðurstaða hæfnisnefndar ráðgefandi fyrir ráðherra en ekki bindandi. Í samræmi við almennar reglur stjórnisýsluréttar er talið rétt að ráðherra sé heimilt að setja hæfnisnefndinni reglur við skipun hennar þar sem m.a. verði fjallað um þau sjónarmið sem ráðherra hyggist leggja áherslu á við skipun í embættið. Um málsmeðferð nefndarinnar og meðferð ráðherra á umsóknum í kjölfar niðurstöðu nefndarinnar gilda að öðru leyti almennar reglur stjórnisýsluréttar.

Um 4. gr.

Í lögum um Menntamálastofnun, nr. 91/2015, er bæði kveðið á um starfsemi svonefndrar ráðgjafarnefndar og fagráða á helstu starfssviðum stofnunarinnar, sbr. 3. og 4. gr. laganna. Fjallað var um fagráðin í frumvarpi til laganna. Þar var lagt til að forstjóri Menntamálastofnunar kæmi á fót fagráðum á helstu starfssviðum stofnunarinnar henni til ráðgjafar og samráðs. Í breytingartillögu allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis við frumvarpið var lagt til að auk fagráðanna yrði sett á fót sérstök ráðgjafarnefnd. Í nefndaráliti kom fram að verkefni ráðgjafarnefndarinnar væri að vera forstjóra til ráðgjafar um langtímastefnumótun um starfsemi stofnunarinnar.

Starfsemi þessara eininga hefur ekki gengið sem skyldi. Heimild forstjóra til að setja á fót fagrád hefur verið nýtt en lítil starfsemi verið í fagráðunum. Þá hafa verið reglulegar umræður um stöðu ráðgjafarnefndar Menntamálastofnunar og m.a. komið fram sjónarmið um að staða hennar í skipulagi Menntamálastofnunar sé óskýr.

Fyrir liggur að fagrád og ráðgjafarnefnd Menntamálastofnunar eiga sér fáar hliðstæður hjá stjórnvöldum. Þó má nefna lögbundna samráðsnefnd í lögum um þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og fólk með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu, nr. 160/2008, og ráðgjafarnefnd samkvæmt lögum um Hafrannsóknastofnun, rannsókn- og ráðgjafarstofnun hafs og vatna, nr. 112/2015. Það fyrirkomulag er mun algengara í stjórnsýslunni að stofnanir hafi virkt samráð við hagsmunaaðila án þess að skilgreint sé að samráð fari fram innan tiltekinnar nefnda eða ráða.

Í ljósi reynslunnar var ekki talið rétt að innan Mennta- og skólaþjónustustofu starfi fagrád. Við undirbúning frumvarpsins var þó talið að ýmsir kostir fylgdu því að setja á fót ráðgjafarnefnd Mennta- og skólaþjónustustofu sem myndi hafa skýrara hlutverk við stefnumótun fyrir stofnunina en ráðgjafarnefnd Menntamálastofnunar. Ákveðin vandkvæði komu þó fram við útfærslu þessarar hugmyndar vegna skörunar við verkefni ráðherra. Jafnframt var ljóst að vegna verkefna Mennta- og skólaþjónustustofu þyrfti aðkomu fjölbreyttari hóps haghafa að ráðgjafarnefnd Mennta- og skólaþjónustustofu en sitja nú í ráðgjafarnefnd Menntamálastofnunar, til að mynda hagsmunasamtaka fatlaðs fólks og þeirra fjölbreyttu stétta sem starfa við skólaþjónustu.

Í stað þess að leggja til stærri og meira stefnumótandi ráðgjafarnefnd var ákveðið að fara þá leið að leggja til sérstakt lagaákvæði þar sem fjallað yrði með almennari hætti um samvinnu og samráð. Fyrirmynd slíks ákvæðis má m.a. finna í 26. gr. laga um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021. Í 1. mgr. er því lagt til að Mennta- og skólaþjónustustofu sé skylt að hafa samráð við haghafa á sínu málefnasviði. Þá er í 1. mgr. sérstaklega vísað til sveitarfélaganna sem eru lykilaðilar þegar kemur að starfsemi Mennta- og skólaþjónustustofu vegna reksturs þeirra á leik- og grunnskólum. Gerð er krafa um reglubundið samráð og almenna samvinnu við sveitarfélögin um mál sem tengjast stöðu og verkefnum sveitarfélaga.

Í 2. mgr. er sérstaklega kveðið á um samráð við börn og ungmenni. Ákvæðið leggur áherslu á mikilvægi þátttöku barna og ungmenna og að virðing sé borin fyrir skoðunum þeirra. Við túlkun ákvæðisins er rétt að líta til 12. gr. barnasáttmálans.

Í 3. mgr. ákvæðisins er kveðið á um heimild til að setja á fót tímabundna samstarfshópa um ákveðin mál. Til dæmis má sjá fyrir sér að við innleiðingu stórra stefnubreytinga muni Mennta- og skólaþjónustustofa nýta þetta ákvæði.

Um 5. gr.

Í 1. mgr. ákvæðisins eru verkefni Mennta- og skólaþjónustustofu talin upp í ellefu stafliðum. Bæði er um að ræða almenn og sértæk verkefni.

Í a-lið 1. mgr. kemur fram að verkefni stofnunarinnar sé að styðja og efla menntun og skólustarf um land allt í samræmi við bestu þekkingu og reynslu á hverjum tíma. Er hér átt við gagnreyndar aðferðir og aðrar vísindalegra viðurkenndar aðferðir, sbr. d-lið 2. gr. Í framkvæmd tengist þetta ákvæði náði sérlægum um skólastig, þ.e. lögum um leikskóla, lögum um grunnskóla og lögum um framhaldsskóla. Þar segir jafnframt að framkvæma skuli verkefnið m.a. með ráðgjöf, leiðsögn, námskeiðum og útgáfu leiðbeininga og fræðsluefnis. Í þessu felst m.a. að stofnuninni er heimilt að veita sveitarfélögum og skólum ráðgjöf í einstaklingsmálum og hefur til þess heimild til vinnslu persónuupplýsinga, sbr. 6. gr. Í ákvæðinu felst m.a. að stofnunin getur sinnt almennri fræðslu til starfsfólks skóla. Rétt er að benda á að ekki er um tæmandi upptalningu að ræða.

Í b-lið 1. mgr. kemur fram að verkefni stofnunarinnar sé að styðja og efla frístundastarf um land allt í samræmi við bestu þekkingu og reynslu á hverjum tíma. Fjallað er um frístundaheimili í 33. gr. a laga um grunnskóla, nr. 91/2008, og er frístundastarf því að einhverju leyti lögbundið verkefni sveitarfélaga innan ramma grunnskólalaga. Í ákvæðinu segir að framkvæma skuli verkefnið m.a. með ráðgjöf, leiðsögn, námskeiðum og útgáfu leiðbeininga og fræðsluefnis. Um er að ræða sömu upptalningu og í b-lið 1. mgr. og ekki um tæmandi upptalningu að ræða.

Í c-lið 1. mgr. kemur fram að það sé verkefni stofnunarinnar að styðja, samhæfa og eftir atvikum framkvæma skólaþjónustu á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi. Fjallað er um skólaþjónustu í kafla 3.3 í greinargerðinni. Víðtæk stefnumótun stendur nú yfir um skólaþjónustu þar sem Mennta- og skólaþjónustustofu verður ætlað mikilvægt hlutverk. Nánari útfærsla verkefna mun koma fram í nýrri löggjöf um skólaþjónustu. Í ákvæðinu er tekið fram að hlutverk Mennta- og skólaþjónustustofu geti eftir atvikum verið að framkvæma skólaþjónustu. Orðin „eftir atvikum“ lýsa því að skólaþjónusta er samkvæmt gildandi lögum ekki lögbundið verkefni Mennta- og skólaþjónustustofu heldur alfarið á ábyrgð sveitarfélaganna. Í samræmi við stefnumótun varðandi skólaþjónustu er þó talið rétt að í frumvarpinu verði opnað á möguleika þess að Mennta- og skólaþjónustustofa geti tekið að sér framkvæmd skólaþjónustu. Í því sambandi er m.a. vísað til áforma um skólaþjónustu þvert á skólastig sem nær til leik-, grunn- og framhaldsskóla. Varðandi skýringu á orðunum ráðgjöf, leiðsögn, námskeið og útgáfa leiðbeininga og fræðsluefnis er vísað til athugasemda við a-lið 1. mgr.

Í d-lið 1. mgr. er fjallað um stuðning við skólaþróun. Með skólaþróun er átt við nýsköpun og þróun á sviði skólamála. Varðandi skýringu á orðunum ráðgjöf, leiðsögn, námskeiðum og útgáfu leiðbeininga og fræðsluefnis er vísað til athugasemda við a-lið 1. mgr.

Í e-lið 1. mgr. er fjallað um námsgögn. Fyrri hluti staflíðarins á sér efnislega samstöðu með a-lið 5. gr. laga um Menntamálastofnun en hefur verið einfaldaður. Til fyllingar þessum staflíð eru í 4. tölul. 10. gr. frumvarpsins lagðar til breytingar á lögum um námsgögn, nr. 71/2007, en jafnframt er í sérlægum um skólastigin fjallað um ábyrgð ríkisins þegar kemur að námsgögnum, eins og nánar er gerð grein fyrir í skýringum við 10. gr. frumvarpsins. Í síðari hluta e-liðar kemur fram að Mennta- og skólaþjónustustofu beri að styðja við notkun námsgagna í skólum. Er þetta í samræmi við þjónustu- og innleiðingarhlutverk Mennta- og skólaþjónustustofu.

Í f-lið 1. mgr. kemur fram að Mennta- og skólaþjónustustofa skuli byggja upp aðferðir og úrræði sem styðji við skólustarf og skólaþjónustu, þar á meðal gæðaviðmið, verkferla, verkfæri, matstæki og önnur tæki til skimana og athugana á einstaklingum eða hópum. Í þessu felst m.a. að Mennta- og skólaþjónustustofa skuli byggja upp og halda utan um námsmat í grunnskólum, svonefndan matsferil, ritstjórn rafrænnar ferilbókar og umsýslu fagráðs eineltismála, svo einhver verkefni séu nefnd. Meðal annarra verkefna sem framkvæma má á grundvelli

Þessarar greinar er uppbygging og utanumhald um tæki til málþroskaskimana, svonefndan lesferil og stöðumat fyrir nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn.

Í g-lið 1. mgr. kemur fram að Mennta- og skólaþjónustustofa skuli veita faglegan stuðning og leiðsögn við gerð innra mats, framkvæmd og eftirfylgni með umbótaáætlana vegna ytra mats og ferli stöðugra umbóta í skólum. Eins og kemur fram í kafla 3.7 er gert ráð fyrir að framkvæmd ytra mats verði hjá mennta- og barnamálaráðuneyti fyrst um sinn en síðan horft til þess að koma því fyrir í eftirlitsstofnun. Með ákvæðinu er hlutverk Mennta- og skólaþjónustustofu skýrt gagnvart framkvæmd ytra mats, þ.e. að Mennta- og skólaþjónustustofu er ætlað að styðja við skóla við innra mat og úrbætur vegna ytra mats.

Í h-lið 1. mgr. kemur fram að Mennta- og skólaþjónustustofa skuli styðja við innleiðingu stefnumótunar stjórnvalda á sviði menntunar og farsældar barna og ungmenna. Hér er m.a. átt við menntastefnu stjórnvalda og aðgerðaráætlanir á grundvelli þeirrar stefnu. Jafnframt er átt við stefnumótun um farsæld barna, sbr. lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021. Samkvæmt lögum nr. 86/2021 gegnir Barna- og fjölskyldustofa sérstöku hlutverki við innleiðingu laganna en gert er ráð fyrir að Mennta- og skólaþjónustustofa styðji við innleiðingu laganna í menntakerfinu í samvinnu við Barna- og fjölskyldustofu á innleiðingartímabilinu.

Í i-lið 1. mgr. er fjallað um verkefni Mennta- og skólaþjónustustofu við að byggja upp þekkingu og færni starfsfólks skóla, m.a. með því að styðja við, samhæfa og eftir atvikum skipuleggja starfsþróun starfsfólks skóla. Fjallað er um starfsþróun kennara og skólastjórnenda í leik-, grunn- og framhaldsskólum í lögum um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, nr. 95/2019. Rétt þykir að Mennta- og skólaþjónustustofa hafi skilgreint stuðningshlutverk við starfsþróun starfsfólks skóla. Gert er ráð fyrir að Mennta- og skólaþjónustustofa framkvæmi þetta verkefni eftir atvikum í samstarfi við háskóla, sveitarfélög og stofnanir.

Í j-lið 1. mgr. er fjallað um almenna og sérhæfða fræðslu til stjórnvalda og annarra um málefni á verksviði stofnunarinnar. Um er að ræða almennt ákvæði um fræðslu sem tengist þeim verkefnum stofnunarinnar sem fjallað er um í a-i-lið. Á grundvelli þessa ákvæðis getur Mennta- og skólaþjónustustofa, t.d. haldið námskeið, gefið út leiðbeiningar og sinnt virkri upplýsingamiðlun og fræðslu á vefjum sem Mennta- og skólaþjónustustofa heldur úti.

Í k-lið 1. mgr. er fjallað um það verkefni Mennta- og skólaþjónustustofu að stunda rannsóknir á sviði menntunar, skólastarfs og skólaþjónustu eftir því unnt er. Með ákvæðinu er starfsfólki Mennta- og skólaþjónustustofu veitt tækifæri til að stunda þróunar- og rannsóknarstarf innan stofnunarinnar. Þetta verkefni styður við það mikilvæga hlutverk stofnunarinnar að vera þjónustu- og þekkingarmiðstöð.

Í 2. mgr. er lagt til að lögfest verði að við framkvæmd verkefna Mennta- og skólaþjónustustofu skuli áhersla lögð á að þjónusta skóla og skólaþjónustu, starfsfólk skóla, foreldra, börn og ungmenni. Er þetta í samræmi við 1. gr. frumvarpsins og þá áherslu að Mennta- og skólaþjónustustofa verði þjónustustofnun.

Um 6. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um vinnslu persónuupplýsinga. Fyrirmynd ákvæðisins er 5. gr. a laga um Menntamálastofnun en með þeim aðlögunum sem leiða af því að verkefni Mennta- og skólaþjónustustofu eru ekki þau sömu og Menntamálastofnunar. Í þessu ljósi var ekki talin ástæða til að gera sérstakt mat á áhrifum frumvarpsins á persónuvernd.

Í 1. mgr. er Mennta- og skólaþjónustustofu veitt heimild til að vinna persónuupplýsingar sem tengjast lögbundnum verkefnum. Lögbundin verkefni eru tilgreind í 5. gr. og öðrum

lögum þar sem fjallað er um verkefni stofnunarinnar. Í 1. mgr. eru verkefni talin upp í dæmaskýni en rétt er að áréttta að upptalningin er ekki tæmandi. Í 1. mgr. er jafnframt fjallað um hvaða hópa einstaklinga heimilt er að vinna upplýsingar um. Þar eru fyrst taldir nemendur þeirra skóla sem hlutverk Mennta- og skólaþjónustustofu skv. 1. gr. nær til. Jafnframt er þar vísað til starfsfólks skóla, m.a. í ljósi verkefna Mennta- og skólaþjónustustofu sem tengjast starfsþróun. Rétt er að áréttta að upptalning hópa í 1. mgr. er ekki tæmandi. Eins og endranær þegar kemur að vinnslu persónuupplýsinga þarf að gæta þess að hún sé ekki umfram nauðsyn. Sem dæmi má nefna að þótt ákvæðið veiti heimild til vinnslu persónuupplýsinga þegar kemur að ráðgjöf Mennta- og skólaþjónustustofu við skóla í einstaklingsmálum er rétt að áréttta að í mörgum tilvikum er unnt að veita slíkan stuðning án þess að persónuupplýsingum sé miðlað til stofnunarinnar. Skal þess ávallt gætt að vinnsla sé ekki umfram það sem er nauðsynlegt og að öðru leyti í samræmi við ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Í 2. mgr. er fjallað um vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga. Óhjákvæmilegt er að Mennta- og skólaþjónustustofa hafi heimild til að vinna viðkvæmar persónuupplýsingar enda nauðsynlegt að vinna slíkar upplýsingar í skólaumhverfinu, m.a. til að tryggja einstaklingsmiðað nám og viðeigandi stuðning við börn og aðra nemendur í skólum. Í þessu sambandi er m.a. bent á gögn vegna nemenda sem þurfa á sérúrræðum að halda í framhaldsskólum, í tengslum við innritun nemenda, og vegna þjónustubarfa fatlaðra nemenda. Þetta geta verið heilsufarsupplýsingar og tengdar upplýsingar, eins og greiningar, og um fatlanir viðkomandi nemenda. Jafnframt geta upplýsingar um félagslegar aðstæður barna skipt máli í tengslum við skólaforðun og vegna nemenda með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn. Lögd er áhersla á að vinnsla er eingöngu heimil að því marki sem það er nauðsynlegt til að Mennta- og skólaþjónustustofa geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu, þ.m.t. í skólaþjónustu og í stuðningi við einstaklingsmál.

Í 2. mgr. er jafnframt fjallað um vinnslu upplýsinga um refsiverða háttsemi og ætlaða refsiverða háttsemi. Rétt þykir að tilgreina þessa heimild sérstaklega í lögum m.a. til að tryggja að Mennta- og skólaþjónustustofa geti stutt við skólasamfélagið þegar upp koma mál sem tengjast t.d. grun um ofbeldi gagnvart nemendum í skólum. Þess skal þó gætt samkvæmt ákvæðinu að hagsmunir af vinnslunni vegi þyngra en hagsmunir einstaklinga af leynd persónuupplýsinganna.

Í 3. mgr. er fjallað um heimildir til miðlunar persónuupplýsinga. Heimildin tekur jafnframt til samkeyrslu skráa. Stjórnvöld og aðrir aðilar á sviði fræðslu- og menntamála eru skilgreindir rúmt í ákvæðinu. Í framkvæmd afmarkast hópurinn eðli málsins samkvæmt af því að ekki unnt að deila upplýsingum nema báðir aðilar hafi heimild til vinnslu þeirra.

Í 4. mgr. er fjallað um heimild ráðherra til að setja reglugerð um vinnslu persónuupplýsinga hjá Mennta- og skólaþjónustustofu. Rétt þykir að ráðherra geti sett slíkar reglur ef hann telur tilefni til. Í henni geta komið fram nánari skilyrði, svo sem hvaða persónuupplýsingar heimilt er að vinna með og í hvaða tilgangi vinnsla þeirra er heimil, verklag við vinnslu persónuupplýsinga og upplýsingaskyldu gagnvart þeim sem upplýsingarnar fjalla um.

Um 7. gr.

Í 1. mgr. er fjallað um heimildir Mennta- og skólaþjónustustofu til að krefja skóla og rekstraradila þeirra um upplýsingar og gögn, sem stofnunin telur nauðsynleg til að sinna hlutverki sínu, á því formi sem óskað er og innan tiltekinna tímamarka. Með ákvæðinu er stofnuninni veitt heimild til að ákvarða forsendur og umfang upplýsingamiðlunar á grundvelli ákvæðisins. Í ákvæðinu felst að skylda er lögd á þessa aðila til að verða við beiðnum Mennta- og

skólaþjónustustofu um tilgreindar upplýsingar innan ákveðins tíma. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.

2. mgr. þarfnast ekki skýringa.

Um 8. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 9. gr.

Í 1. mgr. er fjallað um gildistöku. Lögð er áhersla á að málinu verði hraðað eins og unnt er svo hægt sé að hefja uppbyggingu nýrrar stofnunar. Lagt er til að ákvæði frumvarpsins, verði það að lögum, taki gildi 1. september 2023. Jafnframt er lagt til að ákvæði til bráðabirgða I. og 3. mgr. ákvæðis til bráðabirgða II öðlist þegar gildi, svo að unnt sé að hefja undirbúning nýrrar stofnunar, auk ákvæðis til bráðabirgða IV. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.

Í 2. mgr. kemur fram að við gildistöku laganna falla úr gildi lög um Menntamálastofnun, nr. 91/2015, enda gerir frumvarpið ráð fyrir að Menntamálastofnun verði lögð niður og að tiltekin verkefni stofnunarinnar verði færð til nýrrar stofnunar, Mennta- og skólaþjónustustofu, og mennta- og barnamálaráðuneytis.

Um 10. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar á öðrum lögum, sem tengjast niðurlagningu Menntamálastofnunar, verkefnum nýrrar stofnunar, Mennta- og skólaþjónustustofu, og mennta- og barnamálaráðuneytisins.

Í 1. tölul. eru lagðar til breytingar á 3. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100/1952, þar sem fjallað er um heimild ráðherra til að fela Menntamálastofnun að annast undirbúning og framkvæmd prófa í íslensku, sem er skilyrði þess að geta fengið ríkisborgararétt. Verkefnið samrýmist hlutverki Mennta- og skólaþjónustustofu við að halda utan um ýmis verkfæri í skólastarfi. Er því í ákvæðinu lagt til að heimilt verði að fela Mennta- og skólaþjónustustofu að annast þennan undirbúning og framkvæmd.

Í 2. tölul. eru lagðar til breytingar á lögum um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, nr. 75/1985, vegna niðurlagningar Menntamálastofnunar og flutnings verkefna til Mennta- og skólaþjónustustofu. Í 1. mgr. 12. gr. laga um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla kemur fram að ráðuneytið hafi með höndum faglegra umsjón og eftirlit með tónlistarkennslu og að ráðherra hafi heimild til að fela undirstofnun sinni á sviði menntamála að fara með verkefni samkvæmt málsgreininni. Þar sem Mennta- og skólaþjónustustofa fer ekki með eftirlit er gert ráð fyrir að eingöngu sé um að ræða verkefni sem tengjast faglegru umsjón með tónlistarkennslu.

Í 3. tölul. eru lagðar til breytingar á lögum um háskóla, nr. 63/2006, vegna niðurlagningar Menntamálastofnunar. Ákvæðin sem um ræðir voru settar voru inn í lög um háskóla þegar Menntamálastofnun var sett á fót og varða heimild ráðherra til að fela Menntamálastofnun að annast viðurkenningar háskóla. Þegar ákvæðið var sett fór sami ráðherra með málefni háskóla og Menntamálastofnunar. Með forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 6/2002, var háskóla-, iðnaðar og nýsköpunarráðuneyti falin málefni háskóla og er ekki talið rétt að ráðherra hafi í lögum heimild til að fela stofnun á málefnasviði annars ráðherra verkefni. Í því ljósi er lagt til að þessi heimild falli brott.

Í 4. tölul. eru lagðar til breytingar á lögum um námsgögn, nr. 71/2007.

Í a-lið 4. tölul. er lagt til nýtt ákvæði í lög um námsgögn sem fjallar um hlutverk Mennta- og skólaþjónustustofu við útgáfu námsgagna. Ákvæðið er til fyllingar e-lið 5. gr. frumvarpsins. Í 1. másl. a-liðar 4. tölul. 10. gr. frumvarpsins er fjallað um það verkefni Mennta- og skólaþjónustustofu að sjá grunnskólum fyrir námsgögnum. Þetta er í samræmi við 1. mgr. 4. gr. laga um grunnskóla, nr. 91/2008, en þar segir að ráðherra leggi grunnskólum til námsgögn, en honum er jafnframt heimilt að fela Mennta- og skólaþjónustustofu að annast þá skyldu. Þá segir í 2. másl. a-liðar 4. tölul. ákvæðisins að stofnuninni sé heimilt að leggja leik- og framhaldsskólum til námsgögn samkvæmt lögum og eftir því sem stofnuninni kunnir að vera falið. Rétt þykir að veita Mennta- og skólaþjónustustofu heimild til að leggja leik- og framhaldsskólum til námsgögn. Það er jafnframt í samræmi við 51. gr. laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008, þar sem segir að í fjárlögum hvers árs skuli tilgreind sú fjárhæð sem veitt er til að mæta kostnaði nemenda vegna námsgagna, en engum fjármunum hefur hingað til verið varið í verkefnið á grundvelli ákvæðisins. Í 3. másl. a-liðar 4. tölul. ákvæðisins eru gerðar efnislegar kröfur til þeirra námsgagna sem Mennta- og skólaþjónustustofa sér skólum fyrir. Þar segir að námsgögn skuli vera á margs konar formi og taka mið af nýjustu þekkingu á sviði menntunar- og kennslufræða og aðalnámskráa. Rétt þykir að marka með þessum hætti ramma utan um námsgagnaútgáfu.

Í b-lið 4. tölul. ákvæðisins er lögð til breyting á kaflafyrirsögn í lögum um námsgögn í samræmi við breytingar sem mælt er fyrir um í a-lið.

Í 5. tölul. eru lagðar til breytingar á lögum um leikskóla, nr. 90/2008, í nokkrum liðum.

Í a-lið 5. tölul. eru lagðar til breytingar á 3. gr. laga um leikskóla sem tengjast flutningi söfnunar, greiningar og miðlunar upplýsinga á sviði menntamála frá Menntamálastofnun til mennta- og barnamálaráðuneytis. Þá felur ákvæðið í sér að ráðherra er heimilt að krefja leikskóla og rekstraraðila þeirra um upplýsingar, en það er nauðsynlegt til að ráðherra geti framfylgt skyldum sínum til söfnunar, greiningar og miðlunar upplýsinga um leikskóla. Ákvæðið er sambærilegt ákvæði sem er nú í lögum um Menntamálastofnun sem lagt er til í frumvarpi þessu að verði felld brott.

Í b-lið 5. tölul. eru lagðar til breytingar á 19., 24. og 25. gr. laga um leikskóla sem varða móttöku upplýsinga um ytra mat sveitarfélaga og tilkynninga um rekstur nýrra leikskóla. Í ljósi þjónustuhlutverks Mennta- og skólaþjónustustofu er lagt til með breytingunni að ráðherra geti falið Mennta- og skólaþjónustustofu að taka við upplýsingum um ytra mat sveitarfélaga og tilkynningum um nýja leikskóla og þegar rekstri leikskóla er hætt, en slík heimild er í gildandi lögum vegna Menntamálastofnunar.

Í c-lið 5. tölul. er lagt til að fell verði brott úr lögnum heimild fyrir ráðherra í 20. gr. laga um leikskóla til þess að fela undirstofnun ráðuneytisins á sviði menntamála að sinna verkefnum tengdum ytra mati á leikskólustarfi. Við niðurlagningu Menntamálastofnunar er gert ráð fyrir að mennta- og barnamálaráðuneyti fari með verkefni tengd ytra mati og eftirliti og að ekki sé ástæða fyrir ráðherra, að svo stöddu, að hafa heimild til að fela undirstofnun sinni verkefnið.

Í 6. tölul. eru lagðar til breytingar á lögum um grunnskóla, nr. 91/2008, í nokkrum liðum.

Í 1. og 2. tölul. a-liðar 6. tölul. eru lagðar til breytingar á 4. gr. laga um grunnskóla sem tengjast flutningi söfnunar, greiningar og miðlunar upplýsinga um grunnskóla frá Menntamálastofnun til mennta- og barnamálaráðuneytis. Þá felur ákvæðið í sér að ráðherra er heimilt að krefja grunnskóla og rekstraraðila þeirra um upplýsingar, en það er nauðsynlegt til að ráðherra geti framfylgt skyldum sínum til söfnunar, greiningar og miðlunar upplýsinga um grunnskóla. Ákvæðið er sambærilegt og ákvæði sem er nú í lögum um Menntamálastofnun.

Í b-lið 6. tölul. er lögð til breyting á 8. gr. laga um grunnskóla þar sem fjallað er um skólaráð. Nánar tiltekið er lagt til að heimild sem Menntamálastofnun hefur til að veita undanþágu frá ákvæðinu verði falin mennta- og barnamálaráðuneyti. Er það í samræmi við önnur ákvæði frumvarps þessa sem fela í sér flutning ýmissa stjórnáskráverkefna frá Menntamálastofnun til ráðuneytisins.

Í c-lið 6. tölul. eru lagðar til breytingar á ýmsum ákvæðum laganna vegna niðurlagningar Menntamálastofnunar og flutnings verkefna til Mennta- og skólaþjónustustofu sem áætlað er að haldist að mestu óbreytt hjá nýrri stofnun. Þar á meðal er ákvæði 1. másl. 4. mgr. 39. gr. laganna þar sem fjallað er um gerð og framkvæmd samræmnds námsmats og prófa. Yfirstandandi er nú vinna við þróun verkefnis sem nefnt hefur verið matsferill og ekki er talin ástæða til breytinga á ákvæðinu að svo stöddu en ljóst er að endurskoða þarf ákvæðið fyrir árið 2025.

Í d-lið 6. tölul. er lagt til að felld verði brott úr lögum heimild til þess að fela undirstofnun ráðuneytisins á sviði menntamála að sinna verkefnum tengdum ytra mati á grunnskólastarfi sem kveðið er á um í 38. gr. laga um grunnskóla. Við niðurlagningu Menntamálastofnunar er gert ráð fyrir að mennta- og barnamálaráðuneyti fari með verkefni tengd ytra mati og eftirliti og að ekki sé ástæða fyrir ráðherra, að svo stöddu, að hafa heimild til að fela undirstofnun sinni verkefnið.

Fram hefur komið að með frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að verkefni tengd ytra mati á grunnskólastarfi færast til ráðherra. Því er lagt til í e-i-lið 6. tölul. að felld verði brott nokkur ákvæði í lögum þar sem verkefni sem þau ákvæði kveða á um tengjast ytra mati og eftirliti með grunnskólastarfi. Stjórnáskráverkefni sem ákvæðin fjalla um fara ekki saman við verkefni sem gert er ráð fyrir að Mennta- og skólaþjónustustofa hafi með höndum samkvæmt frumvarpi þessu.

Í 7. tölul. eru lagðar til breytingar á lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008, í nokkrum liðum.

Í a-lið 7. tölul. eru lagðar til breytingar á 12. og 13. gr. laga um framhaldsskóla sem fjalla um viðurkenningu skóla. Um er að ræða stjórnáskráverkefni sem samrýmist ekki hlutverki Mennta- og skólaþjónustustofu og er því lagt til að heimild ráðherra til að fela Menntamálastofnun verkefnið verði felld brott.

Í b-lið 7. tölul. eru lagðar til breytingar á nokkrum ákvæðum laga um framhaldsskóla sem fjalla um staðfestingu námsbrautarlýsinga sem gera ráð fyrir heimild ráðherra til að fela Mennta- og skólaþjónustustofu tiltekin verkefni þeim tengd. Með ákvæðinu er tryggt að ráðherra hafi svigrúm til að ákveða hvort þessi verkefni verði í ráðuneytinu eða þau verði falin nýrri stofnun.

Í c-lið 7. tölul. er lagt til að bætt verði málslið við 32. gr. laga um framhaldsskóla til að styrkja lagastoð verkefna Mennta- og skólaþjónustustofu við innritun og þjónustu við framhaldsskóla vegna hennar.

Í d-lið 7. tölul. er lagt til að felld verði brott úr 2. mgr. 42. gr. laga um framhaldsskóla heimildir til þess að fela undirstofnun ráðuneytisins á sviði menntamála að sinna verkefnum tengdum ytra mati á framhaldsskólum. Við niðurlagningu Menntamálastofnunar er gert ráð fyrir að mennta- og barnamálaráðuneyti fari með verkefni tengd ytra mati og eftirliti og að ekki sé ástæða fyrir ráðherra, að svo stöddu, að hafa heimild til að fela undirstofnun sinni verkefnið.

Í e-lið 7. tölul. eru lagðar til breytingar á 55. gr. laganna sem tengjast flutningi söfnunar, greiningar og miðlunar upplýsinga á sviði fræðslu- og menntamála frá Menntamálastofnun til mennta- og barnamálaráðuneytis.

Í 8. tölul. eru lagðar til breytingar á lögum um framhaldsfræðslu, nr. 27/2010. Þegar lögin voru sett fór sami ráðherra með málefni framhaldsfræðslu og Menntamálastofnunar. Með forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 6/2002, var félags- og vinnumarkaðsráðuneyti falið að fara með framhaldsfræðslu og er ekki talið rétt að ráðherra hafi í lögum heimild til að fela stofnun á málefnasviði annars ráðherra verkefni.

Í 9. tölul. eru lagðar til breytingar á lögum um stuðning við útgáfu bóka á íslensku, nr. 130/2018, vegna niðurlagningar Menntamálastofnunar og flutnings verkefna til Mennta- og skólaþjónustustofu. Með frumvarpi þessu er áfram gert ráð fyrir að undirstofnun mennta- og barnamálaráðuneytisins á sviði fræðslu- og menntamála sjái um útgáfu námsefnis, þar á meðal bóka.

Í 10. tölul. eru lagðar til breytingar á lögum um lýðskóla, nr. 65/2019, vegna niðurlagningar Menntamálastofnunar og flutnings verkefna til Mennta- og skólaþjónustustofu.

Í 11. tölul. eru lagðar til breytingar á lögum um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnaenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, nr. 95/2019, í nokkrum liðum.

Í a-lið 11. tölul. eru lagðar til breytingar á skipan kennararáðs vegna niðurlagningar Menntamálastofnunar.

Í b-lið 11. tölul. er lagt til að ráðherra fái ákvörðunarvald um hvar kennararáð hafi starfsaðstöðu. Fyrirsjáanlegt er að í það minnsta fyrst um sinn verði það hjá Mennta- og skólaþjónustustofu. Ekki er þó talið rétt að binda það í lög heldur fara frekar þá leið að fela ráðherra útfærslu þess á hverjum tíma.

Í c-lið 11. tölul. eru lagðar til breytingar sem tengjast flutningi á ákvörðunarvaldi í einstaklingsmálum frá Menntamálastofnun til ráðherra. Vegna niðurlagningar Menntamálastofnunar liggur fyrir að koma þarf ákvörðunum í einstaklingsmálum, einkum útgáfu leyfisbréfa kennara og veitinga undanþágna vegna kennslustarfa, til annarrar stofnunar. Ekki er talið samrýmast þjónustuhlutverki Mennta- og skólaþjónustustofu að taka stjórnvaldsákvæðanir sem tengjast kennurum og öðru starfsfólki skóla. Þá tekur ráðuneytið nú þegar ákvæðanir sem eru eðlislíkar ákvörðunum um útgáfu leyfisbréfa kennara, en hér er einkum átt við ákvæðanir um leyfi til að kalla sig bókasafns- og upplýsingafræðinga samkvæmt lögum nr. 97/1984 og rétt til að kalla sig náms- og starfsráðgjafa samkvæmt lögum nr. 35/2009. Er því lagt til að vald til að taka slíkar ákvæðanir verði, í það minnsta um sinn, fært til mennta- og barnamálaráðuneytisins.

Í d-lið 11. tölul. er lögð til sérstök regla um endurupptöku vegna synjunar á útgáfu leyfisbréfs kennara. Við flutning ákvörðunarvalds vegna leyfisbréfa kennara til ráðuneytisins við niðurlagningu Menntamálastofnunar verður ekki unnt að kæra ákvörðun um synjun á útgáfu leyfisbréfs til æðra stjórnvalds. Til að stuðla að réttaröryggi borgaranna í þessum málum er í ákvæðinu lögð til sérstök regla um endurupptöku. Í henni felst að aðilar eiga rétt til endurupptöku málsins, án annarra skilyrða, ef beiðni þess efnis berst ráðuneytinu innan þriggja mánaða frá því að ákvörðunin öðlaðist réttaráhrif. Rétturinn kemur til viðbótar almennum rétti aðila til endurupptöku eftir því sem nánar er kveðið á um í 24. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993, og samkvæmt óskráðum meginreglum stjórnsýsluréttar.

Í e-lið 11. gr. er lögð til breyting á lögum vegna niðurlagningar Menntamálastofnunar og flutnings verkefna til Mennta- og skólaþjónustustofu. Jafnframt felst í breytingunni að Mennta- og skólaþjónustustofu sé ekki skylt að gefa út leiðbeiningar um verklag við ráðningar kennara og stjórnenda við leik-, grunn- og framhaldsskóla heldur eingöngu heimilt.

Í f-h-lið 11. tölul. eru lagðar til breytingar á 19. gr. laga um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnaenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, þar sem fjallað er

um undanþáguheimild til að ráða einstaklinga sem ekki eru kennarar í kennslustörf. Við niðurlagningu Menntamálastofnunar er gert ráð fyrir að mennta- og barnamálaráðuneyti taki við verkefnum samkvæmt þessari grein. Varða breytingarnar skipun nefndarinnar, staðsetningu undanþágunefndarinnar og brottfall kærueimildar.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Í ákvæðinu er fjallað um heimildir til að hefja undirbúning nýrrar stofnunar fyrir gildistöku ákvæða frumvarpsins annarra en 3. mgr. ákvæðis til bráðabirgða II og ákvæði til bráðabirgða IV. Þótt hin nýja stofnun komi til með að taka við innviðum frá Menntamálastofnun þarf að gera ýmiss konar ráðstafanir svo að unnt sé að hefja starfsemi stofnunarinnar, til að mynda að sækja um kennitölu og stofna vefsvæði og tölvupóstföng. Er því lagt til í ákvæðinu að ráðherra geti hafið undirbúning að stofnun Mennta- og skólaþjónustustofu. Þá er í ákvæðinu sérstaklega fjallað um ráðningar starfsfólks enda getur starfsfólk nýrrar stofnunar ekki hafið störf fyrr en að undangenginni ráðningarferli.

Í ákvæðinu er jafnframt kveðið á um að ráðherra geti falið forstjóra Menntamálastofnunar verkefni á grundvelli ákvæðisins. Í þessu sambandi er bent á að skv. 2. mgr. ákvæðis II. til bráðabirgða getur ráðherra flutt forstjóra Menntamálastofnunar í embætti forstjóra Mennta- og skólaþjónustustofu. Þykir rétt að samhliða flutningsheimildinni sé ráðherra heimilað að fela forstjóra Menntamálastofnunar að undirbúa stofnun Mennta- og skólaþjónustustofu, þ.m.t. að ráða starfsfólk til starfa. Rétt er að árétta í þessu sambandi að ráðningarsamningar geta ekki tekið gildi fyrr en stofnunin tekur til starfa. Þá er í ákvæðinu fjallað um heimild forstjóra Menntamálastofnunar til að fela starfsmönnum Menntamálastofnunar að framkvæma þessi verkefni.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Í 1. mgr. er kveðið á um niðurlagningu allra starfa hjá Menntamálastofnun. Um réttindi og skyldur starfsmanna fer samkvæmt ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.

Í 2. mgr. er fjallað um heimild ráðherra til að flytja forstjóra Menntamálastofnunar í nýtt embætti forstjóra Mennta- og skólaþjónustustofu. Embætti forstjóra Menntamálastofnunar var auglýst laust til umsóknar síðastliðið sumar með umsóknarfresti til og með 8. október 2022. Í auglýsingunni var fjallað um áform um tilfærslu verkefna milli ráðuneytis og Menntamálastofnunar og að stefnt væri að því að Menntamálastofnun verði öflug þjónustustofnun við menntastofnanir á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi. Það yrði verkefni nýs forstjóra, í góðu samstarfi við mennta- og barnamálaráðuneytið og starfsfólk Menntamálastofnunar, að setja fram og útfæra tillögur um leiðir að því marki. Nýr forstjóri var skipaður í október 2022 og hefur síðan tekið virkan þátt í móta nýja stofnun. Í ljósi þessara forsendna í skipunarferli forstjóra Menntamálastofnunar er talið rétt að fjalla sérstaklega um flutning úr embætti forstjóra í nýtt embætti forstjóra í Mennta- og skólaþjónustustofu í frumvarpinu.

Í 3. mgr. er kveðið á um að öll störf hjá Mennta- og skólaþjónustustofu skulu auglýst laus til umsókna. Er hér átt við almenn störf en skv. 2. mgr. er, eins og áður segir, gert ráð fyrir að embætti forstjóra verði mannað með flutningi embættismanns en ekki skipunarferli að undangenginni auglýsingu. Jafnframt kemur fram að störf sem eru auglýst í tengslum við flutning verkefna frá Menntamálastofnun til mennta- og barnamálaráðuneytis verði auglýst laus til umsóknar en það árétting á almennum reglur laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Um ákvæði til bráðabirgða III.

Í ákvæðinu er fjallað um yfirfærslu eigna, réttinda og skyldna Menntamálastofnunar til Mennta- og skólaþjónustustofu. Hér er m.a. átt við aðild að ýmsum samningum og réttindi sem tengjast efni sem Menntamálastofnun hefur gefið út.

Um ákvæði til bráðabirgða IV.

Innan mennta- og barnamálaráðuneytisins er nú unnið að því að setja á fót tímabundið stuðnings- og ráðgjafarteymi sem gengur undir vinnuheitinu Landsteymi um farsæld barna í skólum. Teymið hefur það hlutverk að styðja við börn, foreldra og starfsfólk á öllum skólastigum sem hafa mikla þörf fyrir stuðning innan skóla, m.a. vegna alvarlegra atvika sem átt hafa sér stað eða eru að eiga sér stað innan skóla. Gert er ráð fyrir á teymið hefji störf í mars 2023 og að það starfi á fyrstu stigum innan ramma laga nr. 91/2015, um Menntamálastofnun. Verksvið stofnunarinnar fellur vel að verkefnum teymisins, einkum verkefni sem snúa að því að stuðla að umbótum og framþróun í skólastarfi með því að veita stjórnvöldum, fagaðilum og almenningi upplýsingar og leiðbeiningar um málefni á verksviði stofnunarinnar.

Til að leggja betri grundvöll undir vinnslu mála teymisins er lagt til í ákvæðinu að lagður verði sérstakur lagagrundvöllur til bráðabirgða undir starfsemi þess. Markmiðið með þessu ákvæði er að tryggja setja skýrari ramma utan um verkefni teymisins með því að fjalla sérstaklega um það í lögum og skýra heimildir þess. Er því lagt til í 1. mgr. að teymið hafi sömu heimildir til vinnslu mála og fagrað eineltismála skv. 30. gr. a laga um grunnskóla, nr. 91/2008. Í því felst m.a. að teymið er skilgreindur sem stuðningsaðili við skólasamfélagið, sem m.a. getur falist í almennri ráðgjöf, leiðbeiningum eða upplýsingagjöf, og fær hlutverk við að ná ásættanlegri úrlausn í þeim málum sem það kemur að. Þá eru heimildir teymisins til að vinna persónuupplýsingar gerðar skýrari en þær eru samhljóða 3. mgr. 30. gr. a laga um grunnskóla.

Í 2. mgr. kemur fram að 1. september 2023 taki Mennta- og skólaþjónustustofa við verkefnum samkvæmt ákvæðinu. Gert er ráð fyrir að þá muni heimildir Mennta- og skólaþjónustustofu samkvæmt frumvarpi þessu vera fullnægjandi grundvöllur fyrir vinnu teymisins.