

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um grunnskóla nr. 91/2008 (sjálfstætt reknir grunnskólar)

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

1. gr.

5. mgr. 6. gr. laganna fellur brott.

2. gr.

X. kafli laganna skal bera heitið „Sjálfstætt reknir grunnskólar“

43. gr. laganna verður svohljóðandi:

43. gr.

Sjálfstætt reknir grunnskólar

Sjálfstætt reknir grunnskólar starfa samkvæmt lögum þessum en eru reknir af einkaaðila, almennt á grundvelli þjónustusamnings við viðkomandi sveitarfélag.

Innritun í sjálfstætt rekinn grunnskóla er háð frjálssu vali foreldra, fyrir hönd barna sinna, nema annað leiði af þjónustusamningi. Ef innritun í sjálfstætt rekinn grunnskóla er ekki háð frjálssu vali skal til viðbótar öðrum kröfum fullnægja skilyrðum 43. gr. e.

3. gr.

Á eftir 43. gr. koma sex nýjar greinar, 43. gr. a til 43. gr. f, svohljóðandi:

43. gr. a

Þjónustusamningur

Rekstraraðili sjálfstætt rekins grunnskóla skal gera þjónustusamning um rekstur skólans við það sveitarfélag sem skólinn starfar í. Samningur felur í sér samþykki sveitarfélags fyrir stofnun skólans, staðfestingu á rétti til fjárframlaga skv. 43. gr. b og skuldbindingu sveitarfélags um að hafa eftirlit með starfi hans.

Ráðuneytið skal staðfesta samning. Ekki má hefja skólastarf fyrr en sú staðfesting liggur fyrir.

Sveitarfélag getur hafnað því að gera þjónustusamning eða takmarkað hann við tiltekinn nemendafjölda, til dæmis ef fjárframlög til skólans kynnu að hafa neikvæð áhrif á skólastarf sveitarfélagsins sjálfs og fjárveitingar til þess. Hafni sveitarfélag því að gera þjónustusamning fer um leyfi til starfsemi skólans eftir 46. gr.

Í þjónustusamningi skal að minnsta kosti fjalla um eftirtalin atriði:

1. Mat og eftirlit með gæðum, sbr. 37. gr.
2. Fjárhagsleg samskipti aðila, svo sem dreifingu fjárframlaga og þau fjármál sem tengjast nemendum sem hafa sérþarfir.
3. Þjónustu við nemendur í samræmi við metnar sérþarfir.
4. Gildi samnings, svo sem reynslutíma og uppsagnarfresti. Um hámarkstíma samninga gilda ekki ákvæði 100. gr. sveitarstjórnarlaga.
5. Hámarksfjöldi nemenda við skólann, en hann skal meðal annars ákvarðaður að teknu tilliti til húsnæðis, möguleika á að skipuleggja eftirlit með skólanum og fjárhagslegs rekstraröryggis.
6. Hámarksfjöldi nemenda við skólann sem sveitarfélagi ber að greiða kostnað af sbr. 43. gr. b, en hann skal meðal annars ákvarðaður með hliðsjón af fjárveitingum sem sveitarfélag ákveður.
7. Innritun nemenda og gjaldtöku af nemendum. Sveitarfélag getur sett skilyrði um hámark gjaldtöku með hliðsjón af fjárframlögum þess til skólans.
8. Fyrirkomulag skólaaksturs, ef við á.
9. Slit á þjónustusamningi og vanefndaúrræði vegna brota á samningsskyldum.

43. gr. b

Fjárframlög úr sveitarsjóði

Sjálfstætt rekinn grunnskóli sem gert hefur þjónustusamning skv. 43. gr. a á rétt á framlagi úr sveitarsjóði til starfsemi sinnar vegna nemenda sem hafa lögheimili í því sveitarfélagi sem skólinn

starfar í. Skal framlagið nema að lágmarki 75% af vegnu meðaltali heildarrekstrarkostnaðar allra grunnskóla sem reknir eru af sveitarfélögum í landinu á hvern nemanda samkvæmt árlegum útreikningi Hagstofu Íslands. Gildir þetta hlutfall fyrir skóla með allt að 200 nemendur, en framlagið skal vera að lágmarki 70% fyrir hvern nemanda umfram þann fjölda.

Útreikningur Hagstofu Íslands skal liggja fyrir 5. september ár hvert og byggist á næsta almanaksári á undan að teknu tilliti til breytinga á verðlagi og launakostnaði. Uppreikningur sömu tölu, að teknu tilliti til sömu forsendna, skal liggja fyrir 5. febrúar næst þar á eftir.

Sveitarfélög greiða framlög með reglubundnum hætti eftir því sem segir í þjónustusamningi. Greiðslurnar taka breytingum til hækkunar eða lækkunar eftir útreikningum Hagstofunnar næstu mánaðamót eftir að þeir liggja fyrir.

43. gr. c

Almennar kröfur til einkaaðila sem reka grunnskóla

Einkaaðili sem rekur grunnskóla skal:

1. Vera lögaðili og starfa í formi sjálfseignarstofnunar, hlutafélags eða öðru viðurkenndu rekstrarformi. Yfir lögaðilanum skal vera stjórn sem er ábyrg fyrir rekstri skólans gagnvart viðkomandi sveitarfélagi og öðrum yfirvöldum. Um fjárhagslegar ábyrgðir stjórnarmanna fer eftir almennum reglum.
2. Setja samþykktir um starfsemi sína, sem birta skal opinberlega á heimasíðu skólans á Internetinu. Um samþykktirnar gilda almennar reglur en þar skal þó að minnsta kosti kveða á um helstu þætti í innra stjórnkerfi, um faglegt sjálfstæði skólastarfsins og um helstu þætti í verkaskiptingu stjórnar annars vegar og faglegra starfsmanna grunnskóla hins vegar.
3. Tilgreina í samþykktum sínum að tilgangur hans sé rekstur grunnskóla. Tilgangurinn getur jafnframt falist í rekstri annarra viðurkenndra menntastofnana og tengdum verkefnum. Hið síðastnefnda má ekki vera verulegur þáttur í starfseminni.
4. Tilgreina í samþykktum sínum að fjárframlög opinberra aðila og fjárframlög tengd nemendum sem ganga í skólann verði einvörðungu nýtt í þágu skólastarfsins. Við slit á starfsemi lögaðilans gilda þó almennar reglur.

Ákvæði stjórnsýslulaga um sérstakt hæfi og reglur laga þessara um þagnarskyldu taka til stjórnarmanna.

43. gr. d

Almennar kröfur til skólahalds í sjálfstætt reknum grunnskóla

Um rekstur og skólahald sjálfstætt rekins grunnskóla gildir eftirfarandi:

1. Starfsemi grunnskólans, þ.m.t. skipulag og kennsluhættir, skulu vera í fullu samræmi við ákvæði laga þessara, reglna sem settar eru á grundvelli þeirra og í samræmi við aðalnámskrá, nema undantekning sé gerð með lögum eða á grundvelli heimildar í lögum.
2. Í stað sveitarstjórnar í 7. og 21. gr. kemur stjórn rekstraraðila.
3. Undanþága skv. 15. gr. skal tilkynnt skólanefnd.
4. Foreldrar taka sjálfir ákvörðun um innritun barns í skólann, nema ákvæði 43. gr. e. eigi við.
5. Skólastjóri tekur ákvörðun um innritun nemenda, nema í þjónustusamningi sé ákveðið að sveitarfélagið annist innritun.
6. Gjöld má taka fyrir skólavist óháð öðrum fyrirmælum laga þessara um kostnað nemenda í skyldunámi. Slík gjöld falla undir fjárframlög skv. 4. tölul. 43. gr. c.
7. Um ákvarðanir skv. 5. og 6. tölul. skal stjórn lögaðila setja almennar reglur sem ber að birta opinberlega á heimasíðu skólans á Internetinu.
8. Meðferð og varðveisla gagna og upplýsinga sem lúta að skólastarfi sjálfstætt rekinna grunnskóla lýtur sömu almennu lögum og við eiga um almenna grunnskóla sveitarfélaganna, þ.m.t. gilda ákvæði stjórnsýslulaga, upplýsingalaga og laga um opinber skjalasöfn.

43. gr. e

Sjálfstætt reknir grunnskólar sem ekki eru valfrjálssir

Ef foreldrar eiga ekki frjálst val um það hvort þeir innrita börn sín í sjálfstætt rekin grunnskóla vegna skipulags á grunnskólahaldi í sveitarfélagi og framboðs á grunnskólaþjónustu ber sveitarfélagi að tryggja að nemendur í sjálfstætt reknum skóla njóti að öllu leyti sömu réttinda, sömu þjónustu og

sambærilegrar stöðu og ef sveitarfélagið hefði rekið skólann sjálft. Í þessu felst eftir atvikum eftirfarandi:

1. Skylda til að kveða í þjónustusamningi á um viðeigandi fjárveitingar umfram það sem leiðir af 43. gr. b, m.a. til að tryggja gjaldfrjálsa skólavist og sérfræðiþjónustu að því leyti sem sveitarfélagið kys ekki að sinna slíkri þjónustu sjálft.
2. Skylda til að tryggja í þjónustusamningi rétt sveitarfélags til að taka yfir nauðsynlega þætti í starfsemi rekstraraðilans, s.s. samninga við starfsfólk eða samninga um húsnæði eða gögn, málaskrár og annað sem tengist kennslu og telst hluti skólahaldsins, enda þurfi rekstraraðili að leggja niður eða hætta rekstri eða sveitarfélaginu gefist réttmæt ástæða til að slíta samningi við hann.
3. Skylda til að tryggja rétt sveitarfélags í samræmi við 2. tölul. þegar rekstraraðili gerir aðra samninga, s.s. við kröfuhafa, leigusala og starfsmenn.

Á sjálfstætt rekrum grunnskóla hvílir jafnframt að tryggja nemendum skólans og foreldrum þeirra sömu stöðu og nemendur í grunnskóla sveitarfélagsins hefðu notið, þar með talið skylda til að hafa samstarf við önnur stjórnvöld. Skólanum ber um leið réttur til fjárframlaga, sbr. 1. tölul. 1. mgr., og getur sótt hann fyrir dómstólum eftir almennum reglum.

Sveitarstjórn skal kynna íbúum sveitarfélagsins áætlun um samninga eða skipulag skólahalds samkvæmt 1. mgr. í samræmi við 1. mgr. 5. gr. laga þessara og fyrirmæli sveitarstjórnarlaga um samráð við íbúa.

43. gr. f Reglugerðarheimild

Ráðherra skal setja reglugerð um framkvæmd á 43. gr. og 43. gr. a til 43. gr. e í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og Hagstofu Íslands. Í reglugerð skal meðal annars kveðið nánar á um skilyrði fyrir gerð þjónustusamnings, um form og efni þjónustusamninga, upplýsingar sem sveitarfélag skal afla sér um rekstraraðila þegar það gerir samning, skilyrði fyrir staðfestingu á þjónustusamningi, meðferð fjárframlaga til rekstraraðila skóla, upplýsingagjöf til sveitarfélaga og ráðuneytis, eftirlit með starfsemi, um sérstakar skyldur sveitarfélaga og einkarekinna grunnskóla þegar nemendur eiga ekki val um innritun í sjálfstætt rekinn skóla, afturköllun staðfestingar ráðherra og slit þjónustusamnings vegna vanefnda á ákvæðum hans.

4. gr.

Á undan 44. gr. laganna kemur ný kaflafyrirsögn, svohljóðandi: „XI. kafli. Þróunarskólar, samrekstur, heimakennsla, úrlausn ágreiningsmála o.fl.“ Kaflafyrirsögn á undan 47. gr. laganna fellur brott.

45. gr. verður svohljóðandi:

„Sveitarfélögum er heimilt að hafa með sér samvinnu um rekstur grunnskóla. Um hana fer eftir sveitarstjórnarlögum. Samningur um samvinnu skal staðfestur af ráðherra menntamála að fenginni umsögn ráðherra sveitarstjórnarmála.

Í samningi um stofnun byggðasamlags skal sérstaklega kveðið á um hvernig fari með hlutverk skólanefndar. Stjórn byggðasamlagsins fer með það hlutverk komi ekki annað fram. Þá skal þar kveða á um heimild til samninga við einkaaðila um grunnskólahaldið eftir ákvæðum laga þessara.

Í samningi um að eitt sveitarfélag taki að sér rekstur grunnskóla fyrir annað sveitarfélag skal taka mið af 5. gr. laga þessara. Sæki umtalsverður hluti barna úr sveitarfélagi skóla í öðru sveitarfélagi á þeim grundvelli er viðkomandi sveitarfélögum heimilt að kveða svo á í samþykktum um stjórn sveitarfélaganna að í skólanefnd viðtökusveitarfélags eigi sæti, með málfrælsi og tillögurétt, fulltrúi sem kjörinn er af sveitarstjórn þess sveitarfélags sem umrædd börn eiga lögheimili í. Þá skal í samningi kveða á um heimild til samninga við einkaaðila um grunnskólahaldið eftir ákvæðum laga þessara.

Sveitarfélögum er heimilt að reka saman grunnskóla, leikskóla og tónlistarskóla undir stjórn eins skólastjóra að fenginni umsögn skólanefnda. Skal stjórnandi slíkrar stofnunar hafa leyfisbréf til kennslu á leik- og/eða grunnskólastigi. Sveitarstjórn getur ákveðið að skólaráð og foreldraráð samkvæmt lögum um leikskóla starfi sameiginlega í einu ráði. Ákvæði þetta gildir einnig um skóla sem reknir eru á grundvelli 1. mgr. Hinn samrekni skóli starfar að öðru leyti samkvæmt lögum um viðkomandi skólastig.

5. gr.

Á eftir 3. mgr. 46. gr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

„Hafi sveitarfélag hafnað því að gera þjónustusamning við sjálfstætt rekinna grunnskóla getur ráðherra þrátt fyrir það veitt honum heimild til starfa samkvæmt lögum þessum, að fenginni umsögn viðkomandi sveitarfélags. Í heimild ráðherra felst ekki réttur til opinbers fjár. Um skólann gilda almennar reglur laga þessara sem og ákvæði 43. gr., 43. gr. c, 43. gr. d og 43. gr. f. Ráðherra skal setja starfsemi skólans skilyrði í samræmi við ákvæði 43. gr. b og hafa eftirlit með starfsemi hans.“

6. gr.

47. gr. verður svohljóðandi:

„Ákvarðanir um rétt og skyldu nemenda, sbr. 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, og teknar eru á grundvelli laga þessara eru kærnlegar til ráðherra. Kæruheimildin nær einnig til sambærilegra ákvarðana um rétt og skyldu nemenda á vegum sjálfstætt rekinna skóla.

Ákvarðanir um námsmat sæta ekki kær.“

Athugasemdir við lagafrumvarpið

I. Inngangur.

Í frumvarpinu eru lögð til ný og skýr lagaákvæði um starfsemi sjálfstætt rekinna grunnskóla (einkarekinna grunnskóla). Frumvarpið hefur umtalsverða þýðingu um réttindi nemenda og foreldra en það ætti jafnframt að bæta stöðu þeirra sem ábyrgð bera á rekstri grunnskólanna, þ.e. sveitarfélaganna annars vegar og rekstraraðila sjálfstætt rekinna skóla hins vegar. Frumvarpið felur ekki í sér breytingu á því að grunnskólar eru almennt reknir á vegum sveitarfélaganna, þ.e. af hinu opinbera. Frumvarpið felur heldur ekki í sér breytingu á því að forræði þess hvort samið verður við einkaaðila um rekstur grunnskóla er hjá sveitarfélögunum. Í frumvarpinu felst með öðrum orðum engin afstaða til þess hvort sveitarfélag geti eða eigi að gera samning við einkaaðila um rekstur grunnskóla, ekki fremur en er að gildandi rétti. Þá felur frumvarpið heldur ekki í sér breytingu hvað það varðar að sjálfstætt reknir grunnskólar sem fá fjármagn til rekstrar frá viðkomandi sveitarfélögum teljast til almennra grunnskóla samkvæmt grunnskólalögum og lúta almennt öllum sömu reglum um grunnskólalag og skólar sveitarfélaganna sjálfrá. Breytingin sem frumvarpið hefur í för með sér er fyrst og fremst að rammi um starfsemi einkarekinna grunnskóla verður skýrari, bæði hvað varðar fjármál og réttindi þeirra sem njóta þjónustunnar.

Frumvarpið geymir einnig tillögur um breytingar á reglum grunnskólalaga um samvinnu sveitarfélaga um grunnskólalag, sbr. 4. gr. frumvarpsins, og um breytingar á reglum grunnskólalaga um stjórnsýslukærur, sbr. 6. gr.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

A. Aukinn skýrleiki lagaákvæða um sjálfstætt rekna grunnskóla

Í grunnskólalögum nr. 91/2008 er aðeins fjallað sérstaklega um sjálfstætt rekna grunnskóla í einu lagaákvæði, þ.e. 43. gr. Þar er tekið fram að um sjálfstætt rekna skóla gildi sömu lög og reglur og um grunnskóla sveitarfélaga, „eftir því sem við á.“

Almennt hefur þessi lagarammi, þrátt fyrir vissan óskýrleika, sbr. áður 56. gr. grunnskólalaga nr. 66/1995, ekki valdið miklum vandkvæðum. Ástæðan er að sú að sjálfstætt reknir skólar hafa verið fáir, þeir hafa almennt verið að fullu valkvæðir fyrir viðkomandi foreldra og starfsemin hefur almennt notið trausts. Á síðari árum hafa hins vegar komið upp dæmi þar sem þessi óglöggi lagarammi hefur ekki reynst fullnægjandi eða a.m.k. dæmi þar sem stjórnvöld hafa verið í verulegum vafa um rétta framkvæmd grunnskólalaga og reglna sem settar hafa verið á grunni þeirra. Slíkt leiðir til augljóss óhagræðis í stjórnsýslunni, óviðunandi aðstöðu fyrir þá sem bera ábyrgð á þjónustunni og skerts öryggis þeirra sem eiga að njóta hennar. Þau dæmi sem fyrir liggja taka til ýmsra þátta í starfsemi skólanna, m.a. varðandi eftirlit. Skýrustu dæmin lúta þó annars vegar að sérstökum skólum eða námsúrræðum fyrir börn útlendinga hér á landi, sem þurfa að dvelja hér vegna vinnu um styttri eða skemmri tíma, og hins vegar að óskum sveitarfélaga að fela einkaaðila rekstur alls grunnskólalags innan þess. Á hið fyrirnefnda reyndi til dæmis vegna sérstaks grunnskóla sem rekin var á vegum verktaka þegar unnið var að gerð stíflu við Kárahnjúka vegna Kárahnjúkavirkjunar á Austurlandi. Á hið síðarnefnda reyndi árið 2012 þegar Tálknafjarðarhreppur gerði samning við Hjallastefnuna ehf. um rekstur á eina grunnskólanum í sveitarfélaginu.

Megintilefni þessa frumvarps er að bregðast við ofangreindum óskýrleika í gildandi lögum um starfsemi sjálfstætt rekinna grunnskóla, ábyrgð á skólahaldi og eftirlit með þeim. Með tillögum frumvarpsins er leitast við að bæta hér úr, bæði um réttindi nemenda og foreldra og um rekstur og stjórnun skólanna. Til grundvallar liggur það mat að þessar lagabreytingar séu nauðsynlegar enda er það skylda löggjafans, sbr. 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, að tryggja að öllum verði „í lögum tryggður réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi.“ Efnislega er þó ekki gert ráð fyrir breytingum á starfsemi sjálfstætt rekinna grunnskóla eða heimildum og svigrúmi sveitarfélaga til að veita þeim fjárstyrki eða fela þeim rekstur skóla fyrir sína hönd.

B. Samræmi grunnskólalaga og sveitarstjórnarlaga um samvinnu sveitarfélaga

Ný sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 tóku gildi í upphafi ársins 2012. Meðal nýmæla í þeim lögum voru umtalsvert endurskoðuð lagaákvæði um samvinnu sveitarfélaga, sbr. IX. kafla laganna. Nýju ákvæðin geyma mun skýrari reglur en áður giltu um form samvinnu, sérstaklega ef hún felur í sér framsal valds til töku stjórnvaldsákvæðana í skilningi 1. gr. stjórnsýslulaga, nr. 37/1993. Þessi lagaákvæði skarast að nokkru við 45. gr. grunnskólalaga og til að tryggja samræmi er nauðsynlegt að breyta grunnskólalögum. Efnislega geymir frumvarpið hins vegar ekki tillögu um breytingu á heimildum sveitarfélaga til samstarfs um grunnskóla.

C. Valdmörk ráðuneyta um eftirlit með grunnskólum

Í grunnskólalögum er tiltekið með nákvæmri og tæmandi upptalningu, sbr. 47. gr. laganna, hvaða stjórnvaldsákvæðanir skólayfirvalda eru kærnanlegar til ráðuneytis menntamála. Aðrar stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru á grundvelli grunnskólalaga sæta hins vegar endurskoðun af hálfu ráðuneytis sveitarstjórnarmála, sbr. ákvæði XI. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Reynslan sýnir að farsælt virðist að ganga enn lengra og færa meðferð úrskurðarvalds að öllu leyti til ráðuneytis menntamála. Óvissa um kæruleiðir hefur valdið vandkvæðum og kann einnig að draga úr skilvirkni stjórnsýslunnar. Í erindum umboðsmanns Alþingis til ráðuneytisins hefur ítrekað verið bent á nauðsyn þess að leitað yrði leiða til að leysa úr óvissu sem af þessu leiðir og tryggja þar með betur réttaröryggi borgaranna. Sú leið sem lögð er til í frumvarpi þessu felur í sér að allar stjórnvaldsákvæðanir, teknar á grundvelli grunnskólalaga, verði kærnanlegar til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Á það einnig, til einföldunar, við um sambærilegar ákvæðanir sem teknar eru á vegum sjálfstætt rekinna grunnskóla.

III. Meginefni frumvarpsins.

Samkvæmt gildandi lögum starfa sjálfstætt reknir grunnskólar á grundvelli þjónustusamnings við viðkomandi sveitarfélag annars vegar og á grundvelli leyfis frá ráðuneytinu hins vegar. Báðir þættirnir þurfa að vera til staðar svo starfsemi sjálfstætt rekins skóla standist lög. Sveitarfélögum ber að fjármagna sjálfstætt rekna skóla að stærstum hluta, eftir lögbundinni reiknireglu, en að öðru leyti fjármagna skólarnir sig með töku skólagjalda eða annarra fjárframlaga. Jafnframt hefur verið litið svo á að sveitarfélög hafi rétt, innan ramma laga, til að hafna því að gera þjónustusamning við sjálfstætt rekinn skóla eða binda hann við ákveðinn hámarksfjölda nemenda. Samkvæmt gildandi lögum þá eru allir starfandi grunnskólar háðir eftirliti viðkomandi sveitarfélags, til viðbótar við eftirlit ráðuneytisins.

Í frumvarpi þessu eru lagðar til eftirfarandi breytingar á gildandi lögum: Í fyrsta lagi er lagt til að sett verði ítarlegri lagaákvæði um sjálfstætt rekna grunnskóla en nú er að finna í lögum. Miðað er við að þessi fyrirmæli séu almenn og taki til allra sjálfstætt rekinna skóla, óháð rekstrarformi eða öðrum þáttum. Með því er betur fullnægt fyrirmælum 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrár um að tryggja skuli rétt til grunnmenntunar með lögum. Fyrirmælin taka til rekstraraðila sjálfstætt rekinna skóla, til inntaks þjónustusamnings við viðkomandi sveitarfélag, og til almennra krafna um skólastarfið. óbreytt er hins vegar það fyrirkomulag að sjálfstætt reknir grunnskólar séu að öllu jöfnu hluti af grunnskólakerfi sveitarfélagsins, starfi á grundvelli samninga við þau, fái fjárframlög frá sveitarfélögunum eftir tiltekinni reiknireglu, geti til viðbótar tekið skólagjöld og lúti eftirliti sveitarfélaganna líkt og skólar á vegum sveitarfélaganna sjálfra.

Í öðru lagi er lagt til að lögfest verði sérstök regla sem leggur sérstakar og ríkar skyldur á sveitarfélög og skóla þegar það felst í samningi þeirra eða leiðir af honum að börn eigi ekki val um það hvort þau sækja nám í sjálfstætt rekinn grunnskóla. Þessar skyldur koma til viðbótar almennu reglunum. Með þeim er leitast við að tryggja að réttaröryggi og þjónusta við nemendur verði alveg sambærilegt við það sem við á í skólum sveitarfélaganna sjálfra. Í slíkum tilvikum væri til dæmis bannað að taka skólagjöld.

Í þriðja lagi er lagt til að sett verði sérstök regla sem taki til grunnskóla sem einkaaðili vill setja á fót en viðkomandi sveitarfélag vill ekki fjármagna. Er lagt til að þá falli það til ráðuneytisins að afgreiða umsóknina og setja starfseminni skilyrði á grundvelli almennra reglna grunnskólalaga. Líkt og rakið er í kafla IV. hér að aftan þá er talið rétt að leggja til þessa útfærslu vegna alþjóðlegra skuldbindinga íslenska ríkisins.

Líkt og fram kom undir lið III. hér að framan þá er í frumvarpinu einnig lagt til að ákvæði grunnskólalaga (45. gr.) um samvinnu sveitarfélaga um grunnskólalaga verði breytt og að ákvæði laganna um kærueimild til ráðuneytisins (47. gr.) verði breytt, sbr. 4. og 6. gr. frumvarpsins. Með fyrri tillögunni er lagt til að efni grunnskólalaga verði samræmt við efni sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Með síðari tillögunni er lagt til að kærueimildin verði einfölduð og að almennt verði byggt á því að allar stjórnvaldsákvæðanir sem varða grunnskólann og sambærilegar ákvæðanir einkarekinna grunnskóla um rétt og skyldu nemenda verði kærnanlegar til ráðuneytisins.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Meginefni frumvarpsins felur í sér að leitast er við að lögfesta mikilvæga þætti um skipulag grunnskólamenntunar í sjálfstætt reknum grunnskólum. Sérstakt tillit er tekið til þess þegar sveitarfélag gerir samning við einkaaðila um rekstur eina, allra eða nokkurs hluta skóla sveitarfélagsins þannig að val foreldra og barna um hvort nám sé stundað í slíkum skóla takmarkast eða hverfur. Eins og í gildandi rétti verður sveitarfélögum áfram falið það hlutverk sem leiðir af 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrár nr. 33/1944 að tryggja viðeigandi grunnmenntun á grundvelli grunnskólalaga. Með vísan til framangreinds er efni frumvarpsins talið í samræmi við 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrár. Jafnframt er talið að með efni þess sé skyldum ríkisins sem af ákvæðinu leiða, um að mæla í lögum fyrir um rétt til almennrar grunnmenntunar, betur fullnægt en að óbreyttum lögum. Segja má að það sé helsti tilgangur frumvarpsins að fullnægja þessari stjórnskipulegu skyldu.

Í frumvarpinu er einnig lagt til, sbr. tillögu um breytingu á 46. gr. grunnskólalaga, að ef sveitarfélag hafnar því að taka þátt í fjármögnun einkarekins grunnskóla þá geti viðkomandi leitað til ráðuneytis menntamála og fengið leyfi þess til að reka grunnskóla, að fullnægðum ströngum en almennum skilyrðum. Við útgáfu leyfis bærí ráðuneytinu að setja skólanum skilyrði um starfseminna í samræmi við almennar reglur frumvarpsins. Þá færi ráðuneytið að öllu leyti sjálft með eftirlit með starfsemi hans. Á hinn bóginn fælist ekki í leyfinu neinn lögvarinn réttur á fjárframlögum frá hinu opinbera. Í þessari tillögu í frumvarpinu er litið til skuldbindinga íslenska ríkisins samkvæmt 13. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, sem Ísland hefur fullgilt, 28. og 29. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, en samningurinn var lögfestur hér á landi með lögum nr. 19/2013 og 2. gr. 1. viðauka Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994 og breytingu á þeim með lögum nr. 25/1998. Í fyrstnefnda ákvæðinu, sem og 29. gr. samningsins um réttindi barnsins, er sérstaklega kveðið á um að skylda ríkisins til að tryggja börnum rétt til almennrar menntunar eigi ekki að fela í sér íhlutun í rétt manna og hópa til að koma á fót og stjórna menntastofnunum, enda sé ávallt gætt tiltekinna meginreglna um réttinn til menntunar og þeirra lágmarkskrafna til menntunar sem ríkisvaldið kann að gera. Þetta frelsi byggist á og er nátengt rétti foreldra til að velja skóla fyrir börn sín sem og rétti þeirra til að ábyrgjast sjálf trúarlega og siðferðilega menntun þeirra. Á hinn bóginn felst ekki í umræddum ákvæðum neinn réttur einkaaðila til fjárframlaga frá hinu opinbera.

Gildandi lög virðast gera ráð fyrir því að ef sveitarfélag hafnar því að gera þjónustusamning við einkarekinna grunnskóla, t.d. vegna þess að það vill ekki veita honum fjármagn, þá sé ráðuneyti menntamála óheimilt að viðurkenna starfsemi hans á grundvelli 43. gr. grunnskólalaga. Með vísan til framangreindra skuldbindinga er ekki talið rétt að lög girði með þessum hætti fyrir stofnun einkarekinna skóla einvörðungu vegna þess að hið opinbera reki sjálft menntastofnanir og vilji því ekki jafnframt styrkja einkarekinna skóla. Með vísan til þessa er efni frumvarpsins talið í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins. Jafnframt er talið að með umræddum breytingum sé skyldum ríkisins sem leiða af samningi Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, sem og ákvæðum samningsins um réttindi barnsins, betur fullnægt en að óbreyttum lögum.

V. Almenn sjónarmið um grunnmenntun og einkarekna skóla

Samkvæmt stjórnarskránni ber með lögum að tryggja rétt til grunnmenntunar. Það ber einnig að tryggja, innan ramma stjórnarskrár og laga, að grunnmenntun sé efnislega fullnægjandi, skipulag hennar taki tillit til annarra grundvallarréttinda og að allir eigi kost á gjaldfrjálsri grunnmenntun. Eigi

ríkið að geta staðið undir þessari ábyrgð þá þarf það einnig, að meginstefnu til, að geta skipulagt þær stofnanir sem eiga að sjá fyrir menntuninni, að geta skipulagt eftirlit, mælt fyrir um skráningu og varðveislu upplýsinga o.s.frv. Hið opinbera hefur með öðrum orðum ríka hagsmuni og þörf á að geta skipulagt grunnmenntun með nokkuð ítarlegum hætti.

Á hinn bóginn er einnig mikilvægur réttur foreldra að ábyrgjast sjálf menntun barna sinna. Ríkinu ber almenn skylda til að leitast við að virða frelsi foreldra til að velja skóla fyrir börn sín, sbr. til hliðsjónar 1. mgr. 18. gr. grunnskólalaga, og frelsi manna og lögaðila til þess að setja á fót sjálfstæða skóla í því sambandi, sbr. m.a. 2. mgr. 29. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 13/2009.

Í framkvæmd verður að vega framangreind sjónarmið hvort á móti öðru og finna ásætlanlega niðurstöðu. Hér takast í grundvallaratriðum á hagsmunir hins opinbera af því að geta skipulagt og stjórnað grunnmenntun annars vegar og frelsi einstaklinganna (foreldra) til að velja menntastofnanir og áherslur í skólastarfi fyrir hönd barna sinna.

Með nokkurri einföldun má segja að í alþjóðlegum samningum sé gert ráð fyrir að: (1) Ríki skuli tryggja gjaldfrjálsa grunnmenntun sem stenst tilteknar lágmarkskröfur, sbr. m.a. 29. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. (2) Ríki geti sett grunnmenntun tilteknar lágmarkskröfur því til viðbótar. (3) Ríki muni ekki íhlutast um rétt manna og hópa til að koma á fót og stjórna menntastofnunum, enda fullnægi þær umræddum lágmarkskröfum. (4) Réttur manna og hópa til að koma á fót og stjórna menntastofnunum feli ekki í sér rétt til fjárframlaga frá hinu opinbera. Í þessum einfölduðu viðmiðum felst að ríki skulu almennt ekki standa í vegi fyrir því að einkaaðilar setji á fót menntastofnanir, enda fullnægi þær almennum lágmarkskröfum ríkisins, en jafnframt að engin skylda hvíli á hinu opinbera að leggja þeim til opinbera fjármuni.

Eins og fram kom undir lið IV hér að framan þá virðast gildandi grunnskólalög geta staðið í vegi fyrir almennu frelsi til að setja á fót menntastofnanir, óháð fjárframlögum. Í frumvarpi þessu er lögð til lagabreyting til að mæta þessu, sbr. 5. gr. frumvarpsins.

Hér á landi hefur almennt, af hálfu skólayfirvalda, verið gengið út frá því að sjálfstætt reknir grunnskólar séu reknir á sama lagagrundvelli og hinir opinberu skólar sveitarfélaganna, m.a. að þeir falli undir regluna í 1. mgr. 17. gr. grunnskólalaga um nám án aðgreiningar. Nemendur með þörf fyrir sérstaka aðstoð í námi hafa samkvæmt því almennt haft val um að ganga í sjálfstætt rekna grunnskóla líkt og aðrir, þegar þeir skólar eru fyrir hendi, nema að sveitarfélag hafi með beinum hætti og innan ramma laga valið að skipuleggja skólahald innan síns umdæmis á annan hátt, sbr. m.a. ákvæði 18. gr. laganna. Þetta frelsi og jafnræði nemenda um aðgang að sjálfstætt reknum skólum verður skýrara verði frumvarp þetta að lögum, sem og réttur hinna sjálfstætt reknu skóla til viðeigandi sérfræðiaðstoðar eða fjárframlaga frá því sveitarfélagi sem um ræðir. Ekki er þó um efnislega breytingu að ræða.

Hvað varðar almenn fjárframlög hins opinbera til sjálfstætt starfandi skóla þá hefur í íslenskri löggjöf verið mælt fyrir um að skólarnir eigi rétt á fjárframlögum frá sveitarfélögunum með þeim fyrirvara að sveitarfélög hafa getað hafnað því að samþykkja starfsemi skólans eða binda framlög til hans við tiltekinn hámarksfjölda nemenda, sbr. 43. gr. gildandi laga. Þetta gengur ekki gegn áður nefndum skuldbindingum ríkisins eða stjórnarskrá, þótt gæta verði að því að framkvæma styrkveitingar til einkarekinna skóla á grundvelli jafnræðis hverju sinni. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að þessi meginregla haldist óbreytt, sbr. 3. gr. frumvarpsins (43. gr. b).

Fjárframlög sem renna til einkarekinna grunnskóla samkvæmt gildandi lögum, þ.e. samkvæmt þeirri reiknireglu sem nú er lögfest í 43. gr. grunnskólalaga, duga almennt ekki að fullu til rekstrar þeirra. Skólarnir hafa því innheimt skólagjöld til að brúa bilið. Aðeins í undantekningartilvikum hafa sveitarfélögin samið við skólana um aukin fjárframlög gegn því að þeir felli skólagjöld niður.

Niðurstaðan um það hversu langt er gengið á hverjum tíma í að jafna að fullu rekstrarlega stöðu einkarekinna skóla og opinberra skóla sveitarfélaganna og þar með að jafna mögulegt val foreldra um skóla fyrir hönd barna sinna óháð efnahag eða öðrum ástæðum er háð pólitísku vali. Í þessu frumvarpi er aðeins mælt fyrir um mjög óverulegar breytingar á þeirri reiknireglu sem nú gildir. Tilgangur frumvarpsins er með öðrum orðum ekki að jafna að fullu rekstrarlega stöðu sjálfstætt rekinna skóla og opinberra skóla. Slík breyting þyrfti umtalsverðan undirbúning og greiningu sem ekki hefur verið unnin við undirbúning þessa frumvarps. Sveitarfélögin hafa hins vegar, hvert fyrir sig, val um að taka stærri skref t.d. með því að tryggja sjálfstætt reknum grunnskólum framlög umfram það sem reiknireglan mælir fyrir um. Þá er í frumvarpinu mælt fyrir um sérstakar skyldur sveitarfélaganna til að tryggja fullnægjandi fjármögnun viðkomandi skóla ef hann er ekki að öllu leyti valfrjáls, sbr. 3. gr. frumvarpsins (43. gr. e).

VI. Samráð við samningu frumvarpsins.

[...]

VII. Mat á áhrifum.

[...]

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að ákvæði 5. mgr. 6. gr. grunnskólalaga nr. 91/2008 falli brott. Í því ákvæði er mælt fyrir um að þegar skólanefnd fái til meðferðar kærumál samkvæmt ákvæðum laga þessara gildi um meðferð kærumálsins reglur stjórnarsýslulaga, en um sérstakt hæfi reglur sveitarstjórnarlaga. Ástæða þessarar sérstöku reglu, sem í raun leiðir þegar af almennum reglum íslensks stjórnarsýsluréttar, þar með talið ákvæðum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og 20. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, er sú að í 2. mgr. 47. gr. grunnskólalaga er gert ráð fyrir að skólanefnd verði mögulega falið það hlutverk að vera úrskurðaraðili innan stjórnarsýslu sveitarfélagsins, ef sveitarstjórn ákveður að taka slíkt skipulag upp. Í 6. gr. frumvarps þessa er gert ráð fyrir breyting á þessari reglu, eins og þar er nánar gerð grein fyrir. Af þeirri ástæðu verður ákvæði 5. mgr. 6. gr. gildandi grunnskólalaga óþarft, og rétt að fella það brott.

Um 2. gr.

Ákvæði 2. og 3. gr. frumvarpsins geyma meginefni þess, þ.e. tillögur um ný lagaákvæði um sjálfstætt rekna grunnskóla. Í 2. gr. mælt fyrir um nýja 43. gr. grunnskólalaga. Í 3. gr. frumvarpsins er svo gert ráð fyrir lögfestingu sex nýrra lagagreina, sem verði 43. gr. a til og með 43. gr. e og komi næst á eftir 43. gr.

Ákvæðið í 2. gr. frumvarpsins, sem gert er ráð fyrir að verði 43. gr. grunnskólalaga, er tvær málsgreinar, með yfirskriftina *sjálfstætt reknir grunnskólar*. Í fyrri málsgreininni er tekið fram að sjálfstætt reknir grunnskólar séu grunnskólar sem reknir séu af einkaaðila. Jafnframt er tekið fram að almennt séu þeir reknir á grundvelli þjónustusamnings við viðkomandi sveitarfélag. Tilgangur þessarar greinar er að afmarka merkingu og þýðingu þeirra hugtaka sem notuð eru í lagagreinum þar á eftir.

Í síðari málsgreininni eru settar fram tvær mikilvægar meginreglur, sem lýsa í grundvallarþáttum því skipulagi skólahalds í sjálfstætt reknum skólum sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Annars vegar er það sú meginregla að innritun í sjálfstætt rekinn grunnskóla sé háð frjálssu vali foreldra fyrir hönd barna sinna. Hugtakið foreldri hefur hér sömu merkingu og annars staðar í grunnskólalögum, sbr. 2. mgr. 3. gr. Er þetta í samræmi við það sem almennt á við hér á landi, sem og á öðrum Norðurlöndum, að einkareknir grunnskólar eru settir á fót að frumkvæði einstaklinga eða lögaðila sem telja mikilvægt að bjóða valkost við hina almennu opinberu grunnskóla og í samræmi við þá meginreglu að almennt beri að viðurkenna rétt manna og lögaðila til að stofna skóla í því skyni að stuðla að slíku valfrelsi. Á hinn bóginn felur valfrelsið ekki í sér rétt til fjárframlaga til skólahalds eins og nánar er fjallað um í frumvarpinu.

Hins vegar er í ákvæðinu áréttað það mikilvæga atriði að ef innritun í sjálfstætt rekinn grunnskóla sé ekki frjálssu vali, þ.e. ef einkaaðili tekur í raun að sér að reka skóla fyrir hönd sveitarfélagsins, þá leggist sérstakar og ríkari skyldur á skólahaldið, sem nánar verði mælt fyrir um í 43. gr. e (sbr. 3. gr. frumvarpsins).

Bæði þessi mikilvægu atriði leiða einnig af öðrum ákvæðum frumvarpsins. Mikilvægt er engu að síður að ramma þau inn með þessum hætti í upphafi X. kafla grunnskólalaga.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er gerð tillaga um að á eftir 43. gr. grunnskólalaga komi sex nýjar greinar sem hafi greinanúmerin 43. gr. a til og með 43. gr. f. Ákvæðin eru nokkuð ítarleg enda lúta þau að flóknum atriðum þar sem miklir hagsmunir eru undir, þ.e. að rekstrarformi þeirra sem reka sjálfstætt rekna grunnskóla, að skólahaldinu, að þjónustusamningi við viðkomandi sveitarfélag, reglum um útreikning á fjárframlögum til sjálfstætt rekinna skóla, sérstökum skyldum sem ber að tryggja þegar það er ekki valfrjálst fyrir foreldra hvort börn þeirra ganga í sjálfstætt rekinn grunnskóla og reglugerðarheimild ráðherra. Þá ber að hafa í huga að reglurnar varða rétt til menntunar sem fellur að meginstefnu til undir 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, en þar er mælt fyrir um að rétturinn til menntunar skuli tryggður í lögum. Hugtakið lög í 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar vísar til almennra laga frá löggjafarvaldinu en

ekki í stjórnvaldsfyrirmæli eða samninga á vegum sveitarfélaga. Grunnskólalög þurfa því að geyma helstu fyrirmæli um skipulag almennrar grunnmenntunar hvort sem hún fer fram í einkareknum grunnskóla eða ekki þótt jafnframt megi fela sveitarfélögum og ráðherra nánari útfærslu verkefnisins innan hins lögbundna ramma.

(43. gr. a)

Í fyrsta lagi er í ákvæðinu lagt til að við grunnskólalögin bætist ný lagagrein, 43. gr. a, sem hafi yfirskriftina *Þjónustusamningar*.

Í 1. mgr. 43. gr. a segir að rekstraraðili sjálfstætt rekins grunnskóla skuli gera þjónustusamning við viðkomandi sveitarfélag. Í samningi felst samþykki sveitarfélags á stofnun skólans, staðfesting á rétti til fjárframlaga og skuldbinding um eftirlit með skólanum. Nánari tillögur um inntak þjónustusamninga koma fram í 4. mgr. 43. gr. a. Þar segir m.a. að í þjónustusamningi skuli fjalla um hámarksfjölda nemenda við skólann, sbr. 5. tölul., og hámarksfjölda nemenda við skólann sem hafa lögheimili í sveitarfélagi eða sveitarfélagið ber af öðrum ástæðum að tryggja skólavist, sbr. 6. tölul. Fyrri talan er nauðsynleg, enda ber viðkomandi sveitarfélagi að hafa eftirlit með viðkomandi skóla í heild sinni og þar með talið með námi þeirra sem skólinn tekur á móti en kunna að eiga lögheimili í öðrum sveitarfélögum. Þannig skal ytra eftirlit með sjálfstætt reknum grunnskólum sem gera þjónustusamning við sveitarfélag alveg eins útfært og ytra eftirlit sveitarfélagsins með eigin grunnskólum og taka til skólans í heild sinni.

Þrátt fyrir regluna í 1. mgr. þá getur sveitarfélag hafnað því að gera þjónustusamning við rekstraraðila grunnskóla, sbr. 3. mgr. Ef það á við fer um leyfi til starfsemi viðkomandi skóla eftir því sem lagt er til í 5. gr. frumvarpsins. Einn og sami skólinn getur hins vegar ekki bæði starfað á grundvelli þjónustusamnings við sveitarfélag, með tilheyrandi fjárframlagi, og á grunni sérstaks leyfis ráðherra án slíkra fjárframlaga. Skóli getur aðeins fallið undir aðra hvora regluna. Almennu má telja ólíklegt að grunnskólar verði settir á fót sem falla undir umrædda undantekningarheimild enda er ekki gert ráð fyrir að henni fylgi neinn réttur til fjárframlaga frá hinu opinbera. Vísast hér nánar til skýringa við 5. gr. frumvarpsins.

Ljóst er af ákvæðinu að það ber að gera sérstakan þjónustusamning um rekstur hvers og eins grunnskóla, jafnvel þótt tiltekinn rekstraraðili sé eigandi fleiri skóla en eins. Eftir atvikum er hægt að reka einn skóla í fleiri en einni fasteigna. Lítur það sömu reglum og kröfum og skipulag á skólum sveitarfélaganna samkvæmt grunnskólalögum.

Í 2. mgr. 43. gr. a segir að ráðuneytið skuli staðfesta samning skv. 1. mgr. og að ekki megi hefja skólastarf fyrr en sú staðfesting liggur fyrir. Staðfesting af hálfu ráðuneytisins felur í sér svonefnt lögmætiseftirlit, þ.e. eftirlit með því að samningur sé í samræmi við ákvæði grunnskólalaga sem og aðrar grunnreglur. Eftirlit ráðuneytisins lýtur hins vegar ekki að skipulagi grunnskólahalds innan sveitarfélagsins að öðru leyti. Ráðuneytinu er þar með ekki falið það hlutverk að taka afstöðu til þess hvort það sé skynsamlegt, t.d. út frá fjárhag sveitarfélagsins, að gera samninga við einkaaðila um grunnskólahald. Til greina hefði komið að binda gildistöku samnings við einkaaðila um grunnskólahald við tilkynningu til ráðuneytisins en gera ekki kröfu um staðfestingu þess. Með vísan til þess hversu miklir hagsmunir kunna að vera undir, til dæmis þegar sveitarfélög útvista til einkaaðila rekstri grunnskóla í heild sinni, þá er þó talið rétt að ganga hér lengra og gera kröfu um staðfestingu gerningsins. Þannig er hægt að tryggja með ríkari hætti en ella væri að viðkomandi samningar séu fullnægjandi að lögum. Þar sem aðeins er um lögmætiseftirlit að ræða þá verður hvorki séð að umrætt eftirlit feli í sér inngríp í frelsi sveitarfélaganna til að gera samninga né óskilvirkni í framkvæmd. Þvert á móti verður að ætla að staðfesting af hálfu ráðuneytisins muni fela í sér stuðning við þau sveitarfélög sem vilja gera samninga á þessum grundvelli og tryggir jafnframt betur stöðu viðkomandi rekstraraðila sem og nemendanna. Það leiðir af eðli verkefnisins sem ráðuneytinu er hér falið (staðfestingarhlutverk) að ekkert stendur því í vegi að ráðuneytið veiti viðkomandi sveitarfélagi eða rekstraraðila almennar leiðbeiningar um túlkun laga eða gerð viðkomandi samninga. Þá má benda á að ráðuneytið ber almenna ábyrgð á framkvæmd grunnskólalaga, sbr. 4. gr. laganna, sbr. til hliðsjónar 14. gr. stjórnarskrárinnar og 12. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Eftir nokkurn tíma, ef sú löggjöf sem hér er lögð til reynist vel, má gera ráð fyrir að þetta sé hægt að endurskoða og draga úr þessu eftirliti með lagabreytingum.

Í 3. mgr. 43. gr. a er tekið fram að sveitarfélag geti hafnað því að gera þjónustusamning eða takmarkað hann við tiltekinn nemendafjölda ef fyrir þeirri synjun liggja málefnalegar ástæður. Sérstaklega er tilgreint að höfnun geti til dæmis byggst á því að fjárframlög til hins sjálfstætt rekna skóla kynnu að hafa neikvæð áhrif á skólastarf sveitarfélagsins sjálfs og fjárveitingar til þess. Af

orðalagi reglunnar má ljóst vera að þetta er ekki tæmandi talið. Synjun getur því byggst á fleiri sjónarmiðum. Svigrúm sveitarfélaganna í þessu efni er rúmt enda leiðir hvorki af stjórnarskrá né alþjóðlegum skuldbindingum ríkisins að tryggja beri einkaaðilum opinber fjárframlög til að reka skóla. Almenn stefnumótun sveitarfélags, fjárhagsáætlun og skólastefna hafa þó mikilvæga þýðingu í þessu sambandi. Er þessi útfærsla jafnframt í samræmi við þá reglu sem talin hefur verið felast í gildandi lögum en með þessu orðalagi er reglan gerð skýrari. Í þessu felst að sveitarfélög geta í fyrsta lagi alfarið hafnað því að veita fjármunum til einkarekinna skóla. Fyrir því verða þó að vera málefnalegar ástæður, til dæmis skólastefna eða önnur almenn stefnumörkun sveitarfélagsins um skólalag. Í öðru lagi felst í ákvæðinu að sveitarfélög geta valið að gera samning um rekstur eins eða fleiri skóla en hafnað öðrum. Slíkt verður einnig eðli máls samkvæmt að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum. Þar með talið yrði sveitarfélag að geta rökstutt að synjun gagnvart einum rekstraraðila væri málefnaleg og bryti ekki gegn jafnræði með hliðsjón af þeim þjónustusamningum sem þegar hafi verið ákveðið að gera. Með þessu er ekki dregið úr því sjónarmiði að einkareknir grunnskólar geti verið mikilvægur valkostur fyrir foreldra og börn til hliðar við hið opinbera skólakerfi. Á hinn bóginn er sú stefna skýr samkvæmt þessu að það er á forræði sveitarfélaganna, innan ramma laga og sjónarmiða um jafnræði, að hversu miklu leyti þau veita fjármagni til einkarekinna skóla. Sveitarfélögin bera ábyrgð á að grunnskólalagðið innan þeirra umdæma sé fullnægjandi. Í samræmi við þá ábyrgð er þeim jafnframt falið vald til að skipuleggja eigin grunnskólakerfi og vald til að ákveða sjálf, innan ramma laga, hvort gera eigi samninga við einkaaðila um grunnskólalag. Í frumvarpsákvæðinu, sbr. tillögu um ákvæði 43. gr. b, eiga skólar sem sveitarfélögin gera samninga við þó rétt á tilteknum lágmarksframlögum til rekstrarins. Áréttað skal að sú regla er í samræmi við það skipulag sem gilt hefur hér á landi a.m.k. frá upphafi árs 2007, þegar þágildandi grunnskólalögum var breytt og sjálfstætt reknum grunnskólum veittur réttur til tiltekinna lágmarksfjárframlaga til starfsemi sinnar.

Í 4. mgr. 43. gr. a eru í níu tölulíðum taldir upp þættir sem sveitarfélagi ber að lágmarki að fjalla um í þjónustusamningi. Almenn má segja að það leiði af grunnskólalögum sjálfum hvaða samningsfrelsi er um þau atriði sem upp eru talin í ákvæðinu. Og til að áréttar það þá er lagt til að í 1. tölul. 43. gr. d verði sérstaklega tekið fram að starfsemi sjálfstættis rekens grunnskóla skuli vera að fullu í samræmi við ákvæði grunnskólalaga og reglur sem settar eru á grundvelli þeirra, nema undantekningar séu gerðar frá því með lögum eða á grundvelli heimildar í lögum. Í því felst sú skýra afmörkun að sjálfstætt reknir grunnskólar teljast til almennra grunnskóla og lúta ákvæðum grunnskólalaga, meðal annars 17. gr. þeirra þar sem kveðið er á um rétt til náms án aðgreiningar. Eftir atvikum hafa sveitarfélög svigrúm til nánara skipulags á námsframboði og þjónustu við nemendur með sérþarfir innan ramma laga, sbr. m.a. 18. og 42. gr. grunnskólalaga. Með þessu er þeim reglum ekki breytt. Skipulag þessara þátta verður hins vegar að vera skýrt, eftir atvikum við samningsgerð.

Ákvæði 43. gr. a og upptalningin í 4. mgr. þess ákvæðis hefur sjálfstæða þýðingu. Reglan í 4. mgr. varpar nánara ljósi á inntak samninga, bæði um það hvað á að fjalla um í samningi en líka um samningsfrelsið. Þá tryggir ákvæðið að þessir þættir fái umfjöllun samningsaðilanna. Þannig er betur tryggt að þeir séu meðvitaðir um þær gagnkvæmu skyldur sem á þeim hvíla. Þar sem sjálfstætt reknir grunnskólar falla undir ytra eftirlit sveitarfélaga, líkt og grunnskólar sem sveitarfélagið rekur sjálf, þá ber sveitarfélagi við gerð samnings jafnframt að tryggja sér upplýsingar um að viðkomandi rekstraraðili geti staðið undir þeim skyldum sem af grunnskólalögum leiða, s.s. um fullnægjandi húsnæði og aðra aðstöðu til rekstrarins.

Samkvæmt 1. tölul. 4. mgr. er það ófrávikjanlegt að viðkomandi skóli, sem gerir þjónustusamninga, skal falla undir eftirlit sveitarfélagsins. Sama regla leiðir af 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Engu að síður ber að fjalla um framkvæmd og útfærslu eftirlitsins í þjónustusamningnum þannig að samningsaðilar sjái fyrir hvernig að því verður staðið. Það getur haft sérstaka þýðingu í þessu sambandi ef sjálfstætt rekinn skóli ætlar jafnframt að fá leyfi ráðuneytisins til að starfa sem þróunarskóli, sbr. 44. gr. grunnskólalaga, eða á grundvelli alþjóðlegrar eða erlendrar námskrár, sbr. 46. gr. Í slíkum tilvikum ber almennt að leggja til grundvallar að hinn sjálfstætt rekni skóli lúti alveg sama eftirliti sveitarfélagsins og almennt á við en til viðbótar komi það eftirlit ráðuneytisins sem leiðir af ákvæðum 44. og 46. gr. Rétt getur verið að þessir þættir komi jafnframt fram í þjónustusamningi, en ráðherra hefur svigrúm til að taka nánari afstöðu til þess í reglugerð.

Í 2. tölul. er fjallað um fjárhagsleg samskipti aðila. Þar verður að gæta þeirrar lágmarksfjármögnunar sem frumvarpið mælir fyrir um en samningsaðilar geta valið að semja með ítarlegri hætti eða um betri fjárhagslegan rétt viðkomandi einkaaðila ef vilji er til þess.

Ákvæði 3. tölul. tengist því sem fyrr sagði um að sjálfstætt reknir skólar teljist almennt til almennra grunnskóla og lúta að öðru jöfnu ákvæðum laganna. Það getur engu að síður þurft að fjalla

um rétt nemenda með sérþarfir í þjónustusamningi m.a. þannig að verkferlar um viðeigandi greiningar séu skýrir, að fyrir liggi hvort sveitarfélag sjálft mun sjá fyrir þeirri þjónustu sem um ræðir eða tryggja rekstraraðila skólans fjárframlög í samræmi við fyrirbyggjandi greiningar.

Ákvæði 4. tölul. þarfnast ekki sérstakrar skýringar en þó skal áréttað að síðari málsliðurinn hefur þá þýðingu að þjónustusamningar um einkarekstur grunnskóla eru ekki háðir tímamarki 100. gr. sveitarstjórnarlaga. Mikilvægt er að taka af skarið um gildissvið sveitarstjórnarlaga að þessu leyti.

Hér að framan var sérstaklega vikið að þýðingu 5. og 6. tölul. og þarf ekki að endurtaka það. Í 7. tölul. er mælt fyrir um mikilvægt atriði sem varðar innritun nemenda og gjaldtöku af nemendum. Mikilvægt er að um bæði atriðin sé samið með skýrum hætti. Það leiðir síðan af fyrirmælum í 43. gr. d, að gert er ráð fyrir að viðkomandi rekstraraðili setji sér reglur um innritun í sjálfstætt rekinn skóla og um gjaldtöku og birti þær opinberlega á heimasíðu viðkomandi skóla.

Til nánari skýringar á framangreindum atriðum er rétt að benda á eftirfarandi. Í fyrsta lagi er það almennt að fullu háð valfrelsi foreldra hvort þau innriti börn sín í sjálfstætt rekna grunnskóla, nema annað leiði af viðkomandi þjónustusamningi. Kemur þessi grunnregla fram í tillögum sem gert er ráð fyrir að verði að 2. mgr. 43. gr., 43. gr. d og 43. gr. e. Í öðru lagi er gerð tillaga um það, sbr. 5. tölul. 43. gr. d, að skólastjóri hins sjálfstætt rekna skóla taki ákvörðun um innritun barna í skólann og að innritun skuli byggð á almennum reglum sem viðkomandi skóli hefur sett, sbr. 7. tölul. 43. gr. d. Í þessu felst að viðkomandi skóli hefur sjálfur ákveðið val um það hvaða forsendur hann miðar við um innritun nemenda, um umsóknarfresti og því um líkt. Það verður hins vegar einnig að tryggja það, eftir atvikum í þjónustusamningi og svo í viðeigandi innritunarreglum, að fullnægt sé almennum reglum grunnskólalaga og aðalnámskrár, s.s. um jafnrétti til náms og skóla án aðgreiningar. Með ákvæði 2., 3. og 7. tölul. í 4. mgr. 43. gr. a er skýrt að samningsaðilar verða að skipuleggja þennan þátt skólastarfsins og semja um hann, ekki síst með tilliti til þeirra nemenda sem þurfa sérstaka aðstoð í náminu. Telji rekstraraðili skóla að kröfur sveitarfélags í því efni séu óaðgengilegar, m.a. vegna kostnaðar, þá hefur hann þá möguleika (1) að ganga frá samningum, (2) leitast við að semja sérstaklega um fjárframlög til að þjónusta þá nemendur sem um ræðir eða (3) semja um að sveitarfélagið veiti sjálft þá sérþjónustu sem þarf þótt nemandinn gangi áfram í hinn sjálfstætt rekna skóla.

Af framangreindu leiðir að í frumvarpinu er hvorki mælt nákvæmlega fyrir um það hvort sjálfsætt reknir skólar eigi að taka við nemendum sem þurfa sérþjónustu né um fjármögnun á aukalegum kostnaði sem kann að leiða af innritun og skólavist í þeim tilvikum. Það er hins vegar lögð sú skylda á viðkomandi sveitarfélag að ganga frá þessum þáttum í samningum við rekstraraðila þannig að skipulag skólalahaldsins í sveitarélaginu sé skýrt og réttindi nemenda séu tryggð í samræmi við ákvæði grunnskólalaganna og aðrar lagakröfur. Í þessu sambandi takast annars vegar á sjónarmið um *réttindi nemenda* til að velja sér skóla og jafna stöðu þeirra í því sambandi, óháð þörfum til þjónustu, fötlunar eða annarra þátta og sjónarmið um það með hvaða hætti og á grundvelli hvaða skipulags sveitarfélag telji best hægt að tryggja fullnægjandi þjónustu lögum samkvæmt. Sveitarfélögin bera að jafnaði ábyrgð á því hvernig þau skipuleggja lögbundna þjónustu sína að þessu leyti og með þeirri útfærslu sem hér er lögð til hvílir ábyrgðin á þeim áfram líkt og hún gerir að gildandi lögum. Ef skóli er ekki valfrjálss kemur hins vegar til kasta sérreglunnar í 43. gr. e, sbr. nánar hér að aftan.

Það er heldur ekki í frumvarpinu mælt nákvæmlega fyrir um það hvernig eigi að tryggja réttarstöðu nemenda sem í ljós kemur að þurfa sérþjónustu, eftir að þeir hafa innritast í sjálfstætt rekinn grunnskóla. Í 3. tölul. 4. mgr. 43. gr. a segir hins vegar að í þjónustusamningi skuli fjalla um þjónustu við nemendur í samræmi við metnar sérþarfir. Það er ljóst að þessu skilyrði er ekki fullnægt ef í samningi er aðeins rætt um innritun nemenda með þörf fyrir sérþjónustu. Til að kröfum 2., 3. og 7. tölul. 4. mgr. 43. gr. a sé fullnægt þarf í samningi jafnframt að fjalla um kostnað og fyrirkomulag vegna nauðsynlegra greininga, sbr. 17. gr. grunnskólalaga, fyrirkomulag og kostnað vegna veitingar á sérstakri aðstoð, hvort sem þörfin liggur fyrir við innritun í skólann eða kemur í ljós síðar.

Ákvæði 8. og 9. tölul. eru efnislega sambærileg við kröfur sem leiða af niðurlagi 2. mgr. 43. gr. gildandi grunnskólalaga, um skólaakstur, og 4. mgr. sama ákvæðis, um að í reglugerð skuli mæla fyrir um „afturköllun viðurkenningar og riftun þjónustusamnings vegna vanefnda á ákvæðum hans.“ Kröfur til hins fyrrnefnda leiða af skyldum sveitarfélags til að tryggja skólaakstur, sbr. 22. gr. grunnskólalaga. Kröfur um hið síðarnefnda leiða af almennum reglum stjórnsýsluréttarins, sbr. m.a. þá útfærslu sem fram kemur í 699/2012. Orðalagið um vanefndaúrræði er í betra samræmi við tilgang reglunnar, sem er að viðkomandi sveitarfélag geti að fullnægðum efnislegum vanefndum og að undangenginni fullnægjandi málsmeðferð, gengið frá samningi eða slitið honum.

(43. gr. b).

Í öðru lagi er lagt til í frumvarpsákvæðinu að við grunnskólalög bætist ný lagagrein, 43. gr. b, sem hafi yfirskriftina *fjárframlög úr sveitarsjóði*.

Reglan í 1. mgr. ákvæðisins er í samræmi við 3. mgr. 43. gr. grunnskólalaga, en hún var fyrst lögfest með lögum nr. 98/2006, um breytingu þágildandi laga nr. 66/1995. Reglan hefur verið í gildi frá upphafi árs 2007.

Í 2. mgr. 43. gr. b er gert ráð fyrir nýmæli sem kveður nánar en gildandi lög á um útreikning á kostnaði við rekstur grunnskóla og uppreikning hans. Mælir ákvæðið í fyrsta lagi fyrir um að þann 5. september ár hvert skuli útreikningur Hagstofunnar á kostnaði af rekstri skóla liggja fyrir. Sú tala sem stofnunin setur fram skal byggjast á rekstrarkostnaði grunnskóla næsta almanaksár á undan, að viðbættum breytingum á verðlagi og launakostnaði fram til þess tíma sem útreikningurinn liggur fyrir. Í öðru lagi mælir ákvæðið fyrir um að þann 5. febrúar á ári hverju skuli Hagstofan birta uppreikning á tölunni frá 5. september árið þar á undan. Í því felst að birta skal sömu tölu og áður, að viðbættum breytingum á verðlagi og launakostnaði frá 5. september til 5. febrúar.

Í 3. mgr. 43. gr. b er mælt fyrir um að sveitarfélög skuli greiða framlög til sjálfstætt rekinna grunnskóla með reglubundnum hætti. Hversu oft greiðsla fer fram skal hins vegar byggd á samningi milli aðilanna, þ.e. þjónustusamningi þeirra, sbr. jafnframt tillögu um 2. tölul. 4. mgr. 43. gr. a. Greiðslur skulu síðan, óháð því hvenær samningur er gerður og óháð fjárhagsáætlunum sveitarfélags, taka breytingum miðað við uppreikning Hagstofunnar um næstu mánaðamót eftir að hann liggur fyrir. Af því leiðir til dæmis að sé greitt út samkvæmt þjónustusamningi á nokkurra mánaða fresti, þá skal næsta greiðsla eftir uppreikning hækka afturvirkirð að umræddum mánaðamótum.

Ofangreint leggur auknar skyldur á herðar sveitarfélöganna, ekki síst við gerð fjárhagsáætlana samkvæmt fyrirætlunum sveitarstjórnarlaga. Þar verður þó að hafa hugfast að við gerð slíkra áætlana ber sveitarfélagi almennt að leggja mat á líklegar verðlagsbreytingar og taka tillit til þeirra. Tillagan felur því ekki í sér kröfu um almenna breytingu á verklagi við fjárhagsáætlanagerð samkvæmt sveitarstjórnarlögum.

(43. gr. c)

Í þriðja lagi er í frumvarpsákvæðinu lagt til að við grunnskólalög bætist ný lagagrein, 43. gr. c, sem hafi yfirskriftina *almennar kröfur til einkaaðila sem reka grunnskóla*.

Samkvæmt 1. mgr. 43. gr. gildandi grunnskólalaga er rekstrarform sjálfstætt rekinna grunnskóla frjálst. Í reglugerð sem ráðherra hefur sett með heimild í grunnskólalögum er þó viss fyrirætlun að finna sem varða rekstur slíkra aðila, t.d. um meðferð á fjármunum. Til að tryggja skýrleika í lagaframkvæmdinni og jafnframt til að fullnægjandi lagaheimild sé fyrir kröfum um skipulag rekstraraðilans er í ákvæðinu mælt fyrir um meginþætti þess.

Í 1. tölul. ákvæðisins segir að rekstraraðili sjálfstætt rekins grunnskóla skuli vera lögaðili og starfa í formi sjálfseignarstofnunar, hlutafélags eða í öðru viðurkenndu rekstrarformi. Yfir lögaðilanum skuli vera stjórn sem sé ábyrg fyrir rekstri skólans, þótt um fjárhagslegar ábyrgðir stjórnarmanna fari eftir almennum reglum sem gilda um það rekstrarform sem valið hefur verið. Rétt er talið að mæla fyrir um þennan þátt í stjórnskipulagi viðkomandi lögaðila til þess að tryggt sé að yfir viðkomandi rekstraraðila sé stjórn sem sé þá um leið hinn bærli aðili til að vera í forsvari fyrir lögaðilann, gera samninga um rekstur hans o.s.frv. Í flestum tilvikum myndi þetta atriði þegar leiða af þeim almennu reglum sem gilda um viðkomandi rekstrarform. Þar sem lög mæla hins vegar fyrir um að rekstrarformið sé frjálst þykir rétt að taka þetta fram í lögum.

Í 2. tölul. 1. mgr. segir að viðkomandi rekstraraðili skuli setja samþykktir um starfsemi sína og birta þær opinberlega á heimasíðu viðkomandi skóla. Almennt leiðir það af reglum sem gilda um viðkomandi félagsform að slíkar samþykktir ber að setja. Þar sem rekstrarformið er frjálst er þó engu að síður talið rétt að kveða hér sérstaklega á um þetta atriði. Skilyrðið um að samþykktirnar skuli birta opinberlega á heimasíðu er sett til hagsbóta fyrir þá foreldra sem hafa hug á að innrita barn sitt í viðkomandi skóla, eða hafa gert það, og byggist á sömu sjónarmiðum og þær tillögur sem gerðar eru í frumvarpinu um að sjálfstætt reknir skólar skuli birta opinberlega reglur um innritun og reglur um gjalddöku af nemendum. Í tölulíðnum er jafnframt mælt fyrir um að samþykktir skuli, til viðbótar við það sem leiðir af almennum reglum, geyma lýsingu á helstu þáttum í innra stjórnerfi, um faglegt sjálfstæði skólastarfsins og um helstu verkaskiptingu yfirstjórnar og faglegra starfsmanna grunnskóla. Í þessu felst að í samþykktum þarf að koma fram hvert sé hlutverk stjórnar. Þá þarf að koma fram í samþykktunum hvaða hlutverk skólastjóri og grunnskólakennarar hafi um stjórnun skólans, s.s. um mótun skólanámskrár, um ákvarðanir um innritun o.s.frv. Ekki eru settar nákvæmar reglur um það

hvernig þessum verkaskiptum skuli hagað. Þeim þarf hins vegar að lýsa og þá þurfa verkaskiptin að virða það sjónarmið að faglegir starfsmenn skólans, s.s. skólastjóri, njóti faglegs sjálfstæðis um það sem varðar inntak náms og skipulag þess.

Í 3. tölul. 1. mgr. er tekið fram að í samþykktum skuli koma fram að tilgangur starfseminnar sé að reka grunnskóla í samræmi við grunnskólalög. Er síðan tekið fram að tilgangur með starfsemi viðkomandi lögaðila geti jafnframt falist í rekstri annarra viðurkenndra menntastofnana. Er þar fyrst og fremst vísað til leikskóla, framhaldsskóla og háskóla. Af síðasta málslið ákvæðisins leiðir að tengd verkefni, þ.e. verkefni sem tengjast rekstri slíkra stofnana, mega vera þáttur í starfseminni en þó ekki verulegur þáttur. Tilgangur þessarar reglu er að tryggja sjálfstæði skólastarfsins og að stuðla að því að ábyrgð og störf stjórnar lögaðilans lúti að því að reka viðkomandi skóla en ekki að alls ótengdri starfsemi. Lögaðili sem rekur grunnskóla getur því ekki jafnframt verið í allt annarri starfsemi en þeirri sem tengist rekstri menntastofnana. Ekki er hins vegar talin ástæða til að setja lagareglur sem banni tilteknum aðilum að vera eigendur lögaðila sem rekur grunnskóla. Er enda vandséð að slíkt væri í fullu samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins.

Í 4. tölul. er að finna reglu sem varðar meðferð á fjármunum sem lögaðila berast vegna skólastarfs frá opinberum aðilum annars vegar og vegna nemenda sem ganga í skólann hins vegar. Í frumvarpinu er jafnframt lagt til að í 6. tölul. 43. gr. d verði áréttað að gjöld vegna skólavistar falli undir þessa reglu. Í umræddri reglu, þ.e. 4. tölul., segir að í samþykktum lögaðila skuli taka fram að fjármuni sem falla undir hana skuli aðeins að nota í þágu skólastarfsins sjálfs. Þar sem samþykktir sem lögaðila eru settar eru bindandi um störf hans og rekstur þá leiðir þetta jafnframt til þess að lögum samkvæmt verður rekstraraðila grunnskóla óheimilt að nýta fjármuni, sem honum berast frá opinberum aðilum eða á grunni gjaldtöku vegna nemenda í annað en grunnskólahaldið sjálft. Hér undir fellur vitaskuld ýmis þróunarvinna tengd skólastarfi og námskrám, gerð kennsluefnis, kostnaður af hugbúnaði og kennslutækjum sem tengist skólastarfinu, kostnaður af húsnæði, kennslu, stjórnun o.s.frv. Hins vegar felur þetta í sér þann nauðsynlega varnagla að fjármunir sem sveitarfélag greiðir rekstraraðila til að standa straum af grunnskólahaldi, og fjármunir sem foreldrar greiða vegna skólavistar, renni til þess verkefnis en ekki annarra og óskyldra verkefna. Reglan er afmörkuð við fjárframlög frá opinberum aðilum annars vegar og við fjárframlög tengd nemendum hins vegar. Ekki er talin þörf á að ganga hér lengra og mæla sérstaklega fyrir um meðferð annarra fjárframlaga, s.s. stofnframlaga frá öðrum en opinberum aðilum, arfs sem lögaðila kann að tæmast o.s.frv.

Af reglunni í 4. tölul. leiðir að óheimilt verður að taka þá fjármuni sem til skóla renna á framangreindum grundvelli, þ.e. fjármuni sem falla undir efni reglunnar, út úr viðkomandi lögaðila í formi arðgreiðslu eða með annarri lækkun á eigin fé hans til fjárhagslegs ávinnings fyrir eigendur og ekki stendur í tengslum við eðlilegan rekstur og skólastarf. Þessi takmörkun á samkvæmt orðalagi sínu einnig við ef lögaðilinn væri seldur. Af því leiðir viss takmörkun á fjárhagslegum réttindum og frelsi eigenda til að ráðstafa eign sinni. Hún er þó byggð á almennum og málefnalegum sjónarmiðum, þ.e. að tryggja rekstur viðkomandi grunnskóla, setja takmörk á hagnýtingu opinberra fjárveitinga og tryggja hagsmuni nemenda. Þá verður ekki séð að um verulega takmörkun eignarréttar sé að ræða enda má ætla að það mögulega eigið fé sem byggst hafi upp í starfsemi skóla leiði til hækkunar á söluverðmæti. Þannig er viðkomandi eign ekki tekin af eigendum lögaðilans þótt meðferð hennar sé háð tilteknum takmörkunum. Þá á umrædd takmörkun aðeins við á meðan skólinn starfar. Segir þannig í niðurlagi ákvæðisins að við slit á starfsemi viðkomandi lögaðila gildi almennar reglur.

Í 2. mgr. ákvæðisins er tiltekið að um stjórn lögaðila gildi ákvæði stjórnsýslulaga um sérstakt hæfi sem og reglur grunnskólalaga um þagnarskyldu. Í þessu ákvæði felst fyrst og fremst árétting þessara reglna.

Sumum af þeim markmiðum sem 1. mgr. ákvæðisins er ætlað að ná, s.s. um skipulag og tilgang viðkomandi lögaðila, hefði mátt ná með því að takmarka frekar valfrelsi um rekstrarform. Þannig hefði til dæmis verið hægt að mæla fyrir um að sjálfstætt reknir skólar sem njóti opinberra fjárframlaga skuli reknir í formi sjálfseignarstofnana. Slík leið er farin í dönskum lögum. Þótt færa megi rök fyrir því að takmörkun af því tagi sé einfaldari, frá sjónarhóli löggjafar, þá kemur á mótí að í henni hefði falist meiri takmörkun á rekstrarlegt frelsi en núgildandi lög mæla fyrir um, ekki síst með tilliti til þess að nokkrir sjálfstætt reknir skóla eru þegar reknir af hlutafélögum. Með þeirri leið sem hér er lögð til er því farinn millivegur um tiltekna takmarkanir á rekstur og fjármál annars vegar og frelsi um rekstrarform hins vegar.

(43. gr. d)

Í fjórða lagi er í frumvarpsákvæðinu lagt til að við grunnskólalög bætist ný lagagrein, 43. gr. d, sem hafi yfirskriftina *almennar kröfur til skólahalds í sjálfstætt reknum grunnskóla*. Tilgangur þessarar reglu er að tryggja lágmarkinntak þeirrar kennslu og þjónustu sem veitt er í sjálfstætt reknum grunnskóla og taka af allan vafa um samspil annarra ákvæða grunnskólalaganna og skólastarfs í sjálfstætt reknum skóla. Ákvæðið hefur þannig þann tilgang að tryggja fullnægjandi og lögbundinn ramma um skólastarfið í samræmi við kröfur 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, tryggja gegnsæi um rekstur og starfsemi hinna sjálfstætt reknu skóla og veita sveitarfélögum og rekstraraðilum skóla glögg viðmið um samningsfrelsi þeirra og gagnkvæmar skyldur.

Í fyrsta tölul. 1. mgr. er skýrt kveðið á um að skólahaldið skuli að öllu leyti fullnægja ákvæðum grunnskólalaga nema að því leyti sem undantekning er gerð á með lögum eða á grunni heimildar í lögum. Viss frávik eru síðan lögfest í 2. og 3. tölul. málsgreinarinnar þar sem tekið er fram annars vegar að í 7. og 21. gr. laganna skuli stjórn rekstraraðila koma í stað sveitarstjórnar og hins vegar að undanþága sem veitt sé á grundvelli 15. gr. laganna skuli tilkynnt skólanefnd. Umrædd tilvísun til 7. gr., felur í sér að skólastjóri ber ábyrgð á grunnskólastarfinu gagnvart stjórn rekstraraðila en ekki gagnvart sveitarstjórn eins og þar er kveðið á um. Þetta breytir ekki faglegri ábyrgð skólastjóra á skólastarfinu. Undantekningin er hins vegar í samræmi við það að skólastjórinn er ekki ráðinn af sveitarstjórninni heldur stjórn rekstraraðilans eða þeim sem fer með ráðningarvald fyrir hennar hönd. Stjórn rekstraraðilans er svo ábyrgð gagnvart sveitarstjórn um starfsemi skólans. Tilvísun til 21. gr. felur í sér að skólastjóri skal sjá um daglega umsjón skólamannvirkja samkvæmt nánari ákvörðun stjórnar rekstraraðila en ekki samkvæmt ákvörðun sveitarstjórnar, sbr. 1. mgr. 21. gr., og jafnframt að það er stjórn rekstraraðila sem getur ráðstafað skólahúsnæði til annarrar starfsemi en skólastarfsins innan ramma 2. mgr. 21. gr. grunnskólalaga. Tilvísun til 15. gr. felur í sér að skólastjóri sjálfstætt rekens skóla getur veitt þær undantekningar sem fjallað er um í 15. gr. grunnskólalaga, innan ramma grunnskólalaga og eftir atvikum innan ramma skólastefnu sveitarfélagsins eða þjónustusamnings rekstraraðila og sveitarfélags. Hins vegar skal sú regla gilda, að því leyti sem skólastjóri sjálfstætt rekens skóla getur veitt þær undantekningar frá skyldunámi sem leiða af 15. gr. grunnskólalaga, að undantekningar séu tilkynntar skólanefnd.

Í 4. tölul. 1. mgr. kemur árétting þeirrar meginreglu sem áður hefur verið vikið að, þ.e. að foreldrar taka sjálfir ákvörðun um innritun nemenda í grunnskóla, nema annað komi fram í þjónustusamningi. Í þessu er með öðrum orðum áréttað valfrelsi foreldra fyrir hönd barna sinna um innritun í sjálfstætt rekna skóla. Innritun skal byggjast á almennum reglum sem settar hafa verið á grundvelli 7. tölul. og ákvörðun um synjun á innritun verður kæránleg til ráðherra á grundvelli 47. gr. grunnskólalaga, sbr. tillögu í 6. gr. þessa frumvarps. Eins og áður er fram komið þá skal í þjónustusamningi, sbr. 43. gr. a, fjalla um innritun í sjálfstætt rekinn skóla í þjónustusamningi. Þar þarf því að taka afstöðu til þess hvort almennt eigi allir nemendur í sveitarfélaginu rétt á aðgangi, hvort sveitarfélagið hafi stjórn á innritun í skólann, hvort einhverjar takmarkanir séu á því að skólanum beri að sinna nemendum sem þurfa á sérþjónustu að halda eftir almennum reglum laganna o.s.frv.

Ákvæðið í 5. tölul. er jafnframt árétting þeirrar meginreglu að það er skólastjóri hins einkarekna skóla sem tekur ákvörðun um innritun í hann að gættum almennum reglum sem stjórn skólans hefur sett sbr. 7. tölul.

Í 6. tölul. segir með skýrum hætti að sjálfstætt reknir grunnskólar megi taka gjald fyrir skólavist. Slík fjárframlög falli þó undir 4. tölul. 43. gr. c, en af því leiðir að þessi gjöld mega einvörðungu renna til skólastarfsins. Þessi regla, um heimild einkarekinna skóla til gjalddöku, er í samræmi við gildandi rétt þótt efni hennar og takmarkanir á meðferð gjalda séu hér raktar með mun skýrari hætti. Það er þó rétt að taka það fram í þessu samhengi að annars vegar þá er lagt til í 7. tölul. 4. mgr. 43. gr. a að sveitarfélag geti í þjónustusamningi sett fram skilyrði um hámark gjalddöku með hliðsjón af fjárframlögum þess til skólans. Hins vegar þá er lagt til að sérregla gildi, sbr. 43. gr. e, ef innritun í sjálfstætt rekinn skóla er ekki að fullu valfrjáls. Ef slíkt á við ber að tryggja viðkomandi nemendum alveg sömu stöðu og ef þeir myndu sækja nám í skóla sem rekinn væri á vegum sveitarfélagsins sjálfs. Í því felst meðal annars að gjalddaka vegna skólavistar væri óheimil.

Í 7. tölul. er tekið fram að stjórn viðkomandi lögaðila skuli setja almennar reglur um (1) innritun nemenda og (2) gjalddöku. Þessar reglur skulu vera aðgengilegar opinberlega á heimasíðu viðkomandi skóla og ákvarðanir forsvarsmanna viðkomandi skóla þurfa að vera í samræmi við þær.

Í 8. tölul. er tekið af skarið um að meðferð gagna og upplýsinga í sjálfstætt reknum skólum lúti sömu reglum og við eiga um skóla sveitarfélaganna. Þetta leiðir þegar af ákvæði 100. og 101. gr. sveitarstjórnarlaga, 3. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, ákvæðum laga um opinber skjalasöfn nr.

77/2014 og lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000. Með þessu ákvæði er hins vegar tekinn af allur vafi í þessu sambandi en um mikilsverð réttindi getur verið að ræða. Þannig eru augljósir og mikilvægir hagsmunir nemenda að gögnum um nám þeirra og menntun grunnskólastigi sé haldið til haga og varðveitt með tryggum hætti.

(43. gr. e)

Í fimmta lagi er í frumvarpsgreininni lagt til að við grunnskólalög bætist ný lagagrein, 43. gr. e, sem hafi yfirskriftina *sjálfstætt reknir grunnskólar sem ekki eru valfrjálsir*.

Frumvarpið byggist á þeirri forsendu, sem er í samræmi við gildandi lög, að sveitarfélög geti útvistað grunnskólalagði í heild eða að hluta til einkaaðila. Þjónustusamningur við einkaaðila um rekstur grunnskóla getur þannig annað hvort falið í sér samning um að styrkja starfsemi valfrjálsra skóla sem starfa til hliðar við skólakerfi sveitarfélagsins sjálfs eða samning um að einkaaðili taki að sér að reka, fyrir hönd sveitarfélagsins, hluta af þeim skólum sem sveitarfélagið verður að starfrækja til að geta fullnægt skyldu sinni um gjaldfrjálsan skóla fyrir öll börn á skólaskyldualdri. Þegar síðari leiðin er valin verður sveitarfélagið að treysta á að hluti af börnum sveitarfélagsins (eða þau öll) gangi í hinn einkarekna skóla. Þá er um leið ljóst að innritun í hinn sjálfstætt rekna grunnskóla er ekki valfrjáls. Ef þessi staða er uppi þá hvílir sú ábyrgð á sveitarfélaginu, sbr. 5. gr. grunnskólalaga, að tryggja að öllum börnum sé tryggður réttur til gjaldfrjálsrar skólagöngu sem fullnægir jafnframt að öllu öðru leyti ákvæðum grunnskólalaga, s.s. um sérþjónustu og annað grundvallarskipulag. Í þeim tilvikum verður jafnframt að leggja þá skyldu á viðkomandi sveitarfélag að það tryggi fulla fjármögnun skólalagsins, þannig að umræddum grunnréttindum nemenda sé fullnægt.

Tilgangur 43. gr. e í frumvarpstillögunni er að áréttu þær sérstöku skyldur sveitarfélagsins sem virkjast þegar samningur þess við einkaaðila um grunnskólalagð felur í sér að einkaaðilinn tekur að sér rekstur skóla sem börn eiga ekki val um hvort þau innritast í. Á þessari sérstöku reglu er allmikil þörf enda miðast gildandi löggjöf fyrst og fremst við hina valfrjálsu sjálfstætt reknu skóla og það hefur valdið vissum vandkvæðum í framkvæmdinni, eins og lýst er í almennum athugasemdum við frumvarpið. Almennt má segja að skyldurnar sem hér um ræðir leiði þegar af ábyrgð sveitarfélaganna á grunnskólalagði og skyldu þeirra til að tryggja börnum á skólaskyldualdri aðgang að gjaldfrjálsum grunnskóla. Það er hins vegar jafnframt ákaflega mikilvægt að grundvöllur samninga um þessi mikilvægu réttindi barna sé skýr. Það er til hagsbóta fyrir sveitarfélögin, rekstraraðila skólanna og foreldra og börn þeirra að lögin mæli fyrir um lágmarksréttindi barna með almennum og gegnsæjum hætti. Slíkt er einnig í samræmi við kröfu 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrár um að öllum skuli með lögum tryggður réttur til almennrar grunnmenntunar að útfæra þessar skyldur með almennum lögum.

Í 1. mgr. 43. gr. e er lagt til að lögfest verði sú grundvallarskylda sveitarfélags, sem ber ábyrgð á skólalagði innan síns umdæmis, að tryggja nemendum í sjálfstætt reknum grunnskólum og ekki eiga raunhæft val um innritun í aðra grunnskóla, öll sömu réttindi og börn í skólum sveitarfélaganna njóta. Í 1. til 3. tölul. er þessi skylda svo áréttuð með því að kveða á um að sveitarfélaginu beri að tryggja hinum sjálfstætt rekna skóla viðeigandi fjárveitingar umfram það sem leiðir af reiknireglunni í 43. gr. b, og með því að kveða á um skyldu sveitarfélagsins til að tryggja möguleika á að taka starfsemi grunnskólans yfir ef rekstraraðili þarf að hætta rekstri. Það leiðir af þörfum sveitarfélagsins og ábyrgð á því að börn geti sótt grunnskóla við hæfi hversu langt sveitarfélagið þarf að ganga í þessu efni. Ef skólastarfi er útvistað í heild sinni þá þarf augljóslega að ganga hér tryggja frá hnútum en ef aðeins er útvistað mjög litlum hluta skólastarfsins. Skylda sveitarfélagsins til að tryggja sér möguleika á að taka viðkomandi starfsemi yfir er í grundvallaratriðum í samræmi við almenna skyldu sveitarfélaga sbr. 67. gr. sveitarstjórnarlaga en þó útfærð hér með nákvæmari hætti í samræmi við þá miklu hagsmuni sem kann að reyna á.

Í 2. mgr. er, til samræmis við efni 1. mgr., tekið fram að á sjálfstætt reknum skóla hvíli jafnframt, þegar svona háttar til, skylda til að tryggja nemendum skólans og foreldrum sömu réttarstöðu og þjónustu og nemendur hefðu notið í skóla sveitarfélagsins, þ.m.t. skylda til að hafa nauðsynlegt samstarf við önnur stjórnvöld nemendum til hagsbóta. Á móti er lagt til að lögfest verði sérstaklega að sjálfstætt reknir skólar eigi lögvarinn rétt á viðeigandi fjárframlögum til að geta sinnt þessu verkefni. Lagt er til að skólarnir geti sótt þennan rétt fyrir dómstólum eftir almennum reglum einkamálaréttarfars.

Í 3. mgr. ákvæðisins er tekið fram að ákvörðun um útvistun á grunnskóla til einkaaðila sé ráðstöfun sem sveitarstjórn beri að kynna fyrir íbúum sínum með tryggum hætti, sbr. 1. mgr. 5. gr. grunnskólalaga, sbr. einnig 1. mgr. 103. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, en það ákvæði hljóðar svo: „Sveitarstjórn skal upplýsa íbúa sína um áætlanir sem sveitarfélag hefur til meðferðar og

ákvörðunar og varða þá með almennum hætti. Sama gildir um einstök mál sem hafa verulega þýðingu fyrir sveitarfélagið. Sveitarstjórn skal leitast við að veita íbúum upplýsingar um áhrif slíkra mála og áætlana á þjónustu sveitarfélags til skemmri og lengri tíma, fjárhag sveitarfélagsins, umhverfi og markmið sem að er stefnt.“

(43. gr. f)

Í sjötta lagi er í frumvarpsgreininni lagt til að við grunnskólalög bætist ný lagagrein, 43. gr. f, sem hafi yfirskriftina *reglugerðarheimild*. Tekur hún mið af 4. mgr. 43. gr. gildandi grunnskólalaga. Verði frumvarp þetta að lögum þá munu grunnskólalög geyma margar þeirra reglna sem ráðherra hefur hingað til kveðið á um í reglugerð. Engu að síður kann að myndast þörf á að útfæra ýmislegt nánar í formi stjórnvaldsfyrirmæla, m.a. svo stjórnýsla þessara mála, afgreiðsla samninga, staðfesting ráðuneytisins, framlagning gagna og upplýsinga í tengslum við samningsgerð og staðfestingu og fleiri þættir geti gengið vel og skilvirkt fyrir sig. Er því rétt að tryggja ráðherra heimild til að setja reglugerð.

Um 4. gr.

Í frumvarpsákvæðinu er lagt til að ákvæði 45. gr. grunnskólalaga verði breytt til samræmis við ákvæði nýrra sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Reglan er í samræmi við sveitarstjórnarlögin og mælir fyrir um að ákvæði þeirra laga skuli gilda um samvinnu sveitarfélaga um grunnskólalag.

Í 1. mgr. er lagt til að í stað staðfestingar ráðuneytis sveitarstjórnarmála á samningi um samvinnu skuli fá staðfestingu ráðuneytis menntamála, að fenginni umsögn hins fyrrnefnda. Í þessu felst tilvísun til 93. gr. sveitarstjórnarlaga, en það ákvæði hljóðar svo: „Ef í samningi um samvinnu sveitarfélaga felst framsal á valdi til töku ákvarðana um rétt eða skyldu manna í skilningi stjórnýslulaga, nr. 37/1993, getur hún aðeins farið fram á vegum byggðasamlags eða á þann hátt að eitt sveitarfélag tekur að sér verkefni fyrir annað eða önnur sveitarfélög nema lög veiti sérstaka heimild fyrir öðru formi samstarfs. Samningar samkvæmt þessari grein öðlast ekki gildi fyrr en að fenginni staðfestingu ráðuneytisins.“ Samningar um samturf um grunnskólalag teljast fela í sér framsal á valdi til að taka stjórnvaldsákvæðanir. Slíkar ákvæðanir eru til dæmis teknar í grunnskólum við ákvörðun um innritun í skóla, um brottvísun úr skóla, um gjaldtöku og um lokaekinnir. Tilgangur staðfestingar ráðherra er að fela honum tiltekið eftirlit með lögmæti viðkomandi samninga. Við gerð samninga um samvinnu um grunnskólalag verður meginþinginn í slíku eftirliti eðli málsins samkvæmt á því hvort ákvæðum grunnskólalaga sé fullnægt. Ferillinn sem hér er lagður til felst í því að staðfestingar ber að leita hjá ráðuneyti menntamála, sem kannar lögmæti samnings að teknu tilliti til grunnskólalaga. Ráðuneytið skal á sama tíma leita umsagnar ráðuneytis sveitarstjórnarmála um það hvort samningur sé í samræmi við grunnreglur sveitarstjórnarréttarins.

Í 2. mgr. er tiltekið að í samningi um stofnun byggðasamlags, sé það samstarfsform valið, beri að ákveða hvernig fari með hlutverk skólanefndar. Er þetta efnislega í samræmi við ákvæði 45. gr. gildandi laga. Þá segir þar einnig að í samningi skuli kveða á um heimild til samninga við einkaaðila um grunnskólalag eftir ákvæðum grunnskólalaganna.

Efni 3. og 4. mgr. er í samræmi við 45. gr. gildandi laga.

Um 5. gr.

Eins og rakið var í kafla IV. í almennum athugasemdum við frumvarp þetta þá er í 13. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, sem Ísland hefur fullgilt og 29. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, en samningurinn var lögfestur hér á landi með lögum nr. 19/2013, mælt fyrir um að skylda ríkisins til að tryggja börnum rétt til almennrar menntunar eigi ekki að fela í sér íhlutun í rétt manna og hópa til að koma á fót og stjórna menntastofnunum, enda sé ávallt gætt tiltekinna meginreglna um réttinn til menntunar og þeirra lágmarkskrafna til menntunar sem ríkisvaldið kann að gera. Í þessum ákvæðum er með öðrum orðum gert ráð fyrir frelsi til að stofna og reka menntastofnanir. Þetta frelsi byggist á og er nátengt rétti foreldra til að velja skóla fyrir börn sín sem og rétti þeirra til að ábyrgjast sjálf trúarlega og siðferðilega menntun þeirra. Á hinn bóginn felst ekki í umræddum ákvæðum neinn réttur einkaaðila til fjárframlaga frá hinu opinbera til grunnskólalags í sjálfstætt reknum skólum.

Gildandi lög virðast gera ráð fyrir því að ef sveitarfélag hafnar því að gera þjónustusamning við einkarekinn grunnskóla, t.d. vegna þess að það vill ekki veita honum fjármagn, þá sé ráðuneyti menntamála óheimilt að viðurkenna starfsemi hans á grundvelli 43. gr. grunnskólalaga. Með vísan til framangreindra skuldbindinga er ekki talið rétt að lög girði með þessum hætti fyrir stofnun einkarekinna skóla einvörðungu vegna þess að hið opinbera reki sjálft menntastofnanir og vilji því

ekki jafnframt styrkja einkarekinn skóla. Því er lagt til að við 46. gr. grunnskólalaga bætist ný málsgrein sem kveður á um að ráðherra geti veitt sjálfstætt reknum skóla heimild til að starfa jafnvel þótt viðkomandi sveitarfélag hafi neitað að styrkja hann með fjárframlögum skv. ákvæði 43. gr. b. Um slíkan skóla skulu gilda þær almennu reglur sem fram koma í 43. gr., 43. gr. c og 43. gr. d. Í því felst m.a. að kröfur um rekstrarform, samþykktir, meðferð fjárframlaga, skylda til að setja reglur um innritun og gjaldtöku og um starfslið skóla og faglegt sjálfstæði þess eiga við um þessa skóla líkt og aðra sjálfstætt rekna grunnskóla. Þá skal slíkur skóli falla undir ákvæði reglugerðar ráðherra, sbr. 43. gr. f. Ráðherra getur ennfremur sett sérstakar reglur um skóla af þessu tagi, innan ramma laga, á grundvelli heimildar í 46. gr. sjálfri. Þá er gert ráð fyrir að ráðherra skuli í þeirri heimild sem hann veitir setja skólanum skilyrði í samræmi við 43. gr. b, en í því ákvæði er mælt fyrir um lágmarksinntak þjónustusamninga sveitarfélaga og sjálfstætt rekinna grunnskóla.

Af orðalagi reglunnar leiðir að skólar falla ekki undir þessa undantekningarheimild nema hafa fyrst leitað eftir því hjá viðkomandi sveitarfélagi að gera þjónustusamning við það. Þetta er talið rétt til að tryggja skilvirkni í stjórnsýslunni og koma í veg fyrir að mál séu mögulega til afgreiðslu á fleiri stöðum á sama tíma. Hver skóli getur því aðeins annaðhvort starfað á grundvelli þjónustusamnings við sveitarfélag eða á grundvelli leyfis samkvæmt 3. mgr. 46. gr. grunnskólalaga. Þá er þetta í samræmi við að það eru almennt sveitarfélögin sem bera ábyrgð á skipulagi skólahalds í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Í samræmi við þetta er talið rétt að ráðherra leiti umsagnar viðkomandi sveitarfélags um umsókn áður en hún er afgreidd. Með því er viðkomandi sveitarfélagi ekki falið vald um beitingu heimildarinnar, en slík umsógn kann að vera mikilvæg til að fá fram öll viðeigandi gögn, þar með talið um það hvort skólinn hafi áður leitað eftir þjónustusamningi við viðkomandi sveitarfélag.

Rétt er talið að fela ráðherra þessa valdheimild beint, þ.e. til að veita umrætt leyfi, og jafnframt að fella eftirlit með starfsemi skóla sem þetta á við um undir eftirlit hans einvörðungu en ekki undir eftirlit sveitarfélaganna. Telja má ólíklegt að á heimildina muni reyna. Tilgangur hennar er fyrst og fremst að tryggja að íslensk lög útiloki ekki með öllu rétt manna til að setja á fót skóla án opinberra fjárframlaga, eins og raunin virðist vera að gildandi lögum. Ef mikil ásókn verður í leyfi ráðherra á þessum grundvelli kann að vera rétt að setja um þau ítarlegri lagareglur. Það er hins vegar ekki talin þörf á að leggja slíkt til á þessu stigi.

Um 6. gr.

Í frumvarpsákvæðinu er lagt til að 47. gr. grunnskólalaga verði breytt. Í 47. gr. gildandi grunnskólalaga felst að aðeins tilteknar stjórnvaldsákvæðanir um málefni nemenda grunnskóla er hægt að kæra til ráðuneytis menntamála. Af sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, sbr. 109. og 111. gr. laganna, leiðir hins vegar að stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru á vegum sveitarfélaga, en eru ekki kærانegar annað verða almennt kærðar til ráðuneytis sveitarstjórnarmála. Niðurstaðan af samspili kæruleiða samkvæmt lögum um grunnskóla og sveitarstjórnarlögum er því sú að stundum ber borgaranum að beina stjórnsýslukærum vegna grunnskóla til ráðuneytis menntamála og í öðrum tilvikum til ráðuneytis sveitarstjórnarmála. Þetta skipulag er til þess fallið að valda vafa og óskýrleika um kæruleiðir, til óhagræðis og skerts réttaröryggis fyrir borgarana og óhagræðis fyrir stjórnsýsluna. Í frumvarpinu er því lagt til að allar stjórnvaldsákvæðanir, sem teknar eru á vegum grunnskóla og sveitarfélaga á grundvelli grunnskólalaga, verði kærانegar til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Í heildina breytir þetta ekki þeim fjölda ákvarðana sem hægt er að kæra. Þetta leiðir aðeins til þess að úrskurðarvald í tilefni af stjórnsýslukærum vegna einstakra mála færist að einhverju marki frá innanríkisráðuneyti til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Vonast er til að ávinningurinn feli í sér aukið réttaröryggi fyrir borgarana sem og skýrari verkaskiptingu innan stjórnsýslunnar.

Taka má fram að þetta er í samræmi við hið almenna skipulag um samspil kærurheimilda í sérlægum og svo kærurheimildarinnar í sveitarstjórnarlögum. Má hér til að mynda vísa til kærurheimilda vegna ákvarðana sem teknar eru á grundvelli skipulagslaga, mannvirkjalaga, laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, laga um félagsþjónustu sveitarfélaga o.s.frv. Í öllum þessum lagabálkum er almenna reglan að úrskurðarvald sérstaks úrskurðaraðila tekur til stjórnvaldsákvæðana sem teknar eru á grundvelli viðkomandi laga en ekki aðeins til afmarkaðs hluta þeirra. Stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru á grundvelli þessara laga eru því ekki kærانegar til ráðherra sveitarstjórnarmála, sbr. 109. og 111. gr. sveitarstjórnarlaga.

Tekið skal fram, til skýringarauka, að hér er aðeins rætt um eftirlit í tilefni af stjórnsýslukæru vegna einstakra ákvarðana um málefni einstaklinga samkvæmt grunnskólalögum. Mennta- og menningarmálaráðherra hefur eftir atvikum einnig almennt eftirlit með skipulagi skólahalds í sveitarfélögum, sbr. 4. gr. laganna. Það eftirlit nær einnig til samninga sveitarfélaga við einkaaðila um

rekstur grunnskóla, eins og lagt er til í 2. og 3. gr. frumvarpsins, og til samninga um samvinnu sveitarfélaga um grunnskólalag, sbr. 4. gr. frumvarpsins. Ráðuneytið hefur hins vegar ekki beinar valdheimildir til þess að bregðast við annmörkum sem lúta að almennu skipulagi skólalags. Eftir sem áður verða slík valdbeitingarúrræði á hendi innanríkisráðuneytisins, sem ráðuneytis sveitarstjórnarmála, sbr. m.a. 109., 112. og 116. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011. Samspil ráðuneytanna að þessu leyti birtist með þeim hætti að mennta- og menningarmálaráðuneyti getur, telji það tilefni til, látið í ljós óbindandi álit á stjórnsýslu viðkomandi sveitarfélaga, sbr. 3. mgr. 112. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, sbr. einnig 4. gr. grunnskólalaga. Á grundvelli slíks álits bæri ráðuneyti sveitarstjórnarmála almennt að bregðast við og kanna hvort tilefni væri til beitingar úrræða samkvæmt sveitarstjórnarlögum. Ekki er talið æskilegt að færa valdbeitingarúrræði vegna almenns skipulags og stjórnsýslu sveitarfélaga til mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Skýrara er að slík úrræði sem lúta heildstætt að stjórnsýslu sveitarfélaganna séu fyrst og fremst hjá einu ráðuneyti, ráðuneyti sveitarstjórnarmála, þótt mat um tilefni þess að úrræðunum sé beitt geti að þessu leyti óbeint verið hjá viðkomandi fagráðherra.

Í ákvæðinu er einnig lagt til að kærueimildin nái til sambærilegra ákvarðana um rétt og skyldu nemenda á vegum sjálfstætt rekinna skóla. Í þessu felst viss breyting frá gildandi lögum, en þó ekki veruleg.

Í gildandi grunnskólalögum er kveðið á um það, sbr. niðurlag 1. mgr. 43. gr., að sjálfstætt reknir grunnskólar skuli fylgja ákvæðum stjórnsýslulaga „við töku ákvarðana sem kærarlegar eru skv. 47. gr.“ Upptalningin í 1. mgr. 47. gr. á þeim ákvörðunum sem kærarlegar eru gerir síðan engan greinarmun á því hvort ákvörðun um rétt eða skyldu nemenda var tekin af hálfu sjálfstætt rekinna skóla eða skóla á vegum sveitarfélaganna, og þá er í 2. mgr. sama ákvæðis sérstaklega gert ráð fyrir að stjórnvaldsákvörðanir sem teknar eru af hálfu sjálfstætt rekinna skóla megi fella undir þá sérstöku málskotsleið sem fjallað er um í þeirri málsgrein og reyndar er lagt til í frumvarpinu að falli brott eins og nánar er skýrt hér að aftan. Af þessu leiðir að ákvarðanir sem teknar eru af hálfu sjálfstætt rekinna grunnskóla um rétt eða skyldu nemenda á grundvelli grunnskólalaga teljast að gildandi lögum almennt vera ákvarðanir sem þeir taka á grunni opinberra valdheimilda og þeim hefur með heimild í 43. gr. laganna verið falið að taka. Ef umrædd ákvörðun, sem tekin er á grundvelli heimilda í grunnskólalögum, telst stjórnvaldsákvörðun þegar hún er tekin af grunnskóla á vegum sveitarfélags þá telst hún það því almennt einnig þótt hún sé tekin á vegum sjálfstætt rekins grunnskóla. Kæruleiðin í 47. gr. á því við með sama hætti. Skýr undantekning þar á eru þó ákvarðanir um gjaldtöku, sbr. niðurlag 1. mgr. 43. gr. gildandi laga.

Sú breyting sem hér er lögð til, þ.e. í 2. málslíð 1. mgr. frumvarpsákvæðisins, felur í sér að kæruréttur vegna ákvarðana sjálfstætt starfandi skóla víkkast að sama skapi og kæruréttur vegna ákvarðana sem teknar eru af hálfu grunnskóla sveitarfélaganna. Þannig felur ákvæðið í sér að allar ákvarðanir um rétt eða skyldu nemenda í sjálfstætt reknum skólum, þ.e. stjórnvaldsákvörðanir sem þeir taka á grundvelli grunnskólalaga, verður hægt að bera undir ráðuneytið til úrskurðar. Þá felur reglan í sér að ekki þarf að velkjast í vafa um það hvort fyrst beri að beina kæru til viðkomandi sveitarfélags. Kærurétturinn verður til ráðuneytisins beint, bæði hvað varðar grunnskóla sveitarfélaganna og hina sjálfstætt reknu skóla.

Með því að orða 2. málslíð 1. mgr. frumvarpsákvæðisins svo að kærurétturinn taki til „sambærilegra ákvarðana um rétt og skyldu nemenda á vegum sjálfstætt rekinna skóla“ þá er leitast við að afmarka kæruréttinn með hliðsjón af því hvort sú ákvörðun sem um ræðir teldist vera stjórnvaldsákvörðun, og þar með kærarleg, ef hún væri tekin af hálfu grunnskóla sveitarfélagsins. Þetta er gert til að tryggja samræmi um kæruréttinn og einfalda túlkun kæruleiðarinnar. Þannig er komið í veg fyrir vafamál sem ella kynnu að rísa um það hvort tiltekin ákvörðun sjálfstæðs skóla fullnægir öllum hugtaksskilyrðum þess að vera stjórnvaldsákvörðun. Þetta einfaldar aðkomu ráðuneytisins að umfjöllun um þær ákvarðanir sem hér um ræðir og tryggir málsaðilum rétt til umfjöllunar af hálfu ráðuneytisins í formi úrskurðar.

Af þessari framsetningu leiðir að ákvarðanir einkarekinna skóla sem varða rétt eða skyldu nemenda við skólann og teljast án vafa vera stjórnvaldsákvörðanir í skilningi stjórnsýslulaga verða kærarlegar til ráðuneytisins. Af framsetningunni leiðir jafnframt að ákvarðanir sem skólarnir taka og fræðilega væri hægt að líta svo á að væru einkaréttarlegar eða byggðar á samningssambandi skólans og viðkomandi foreldra fyrir hönd nemenda, s.s. um gjaldtöku í valfrjálsum skólum, verða einnig kærarlegar. Valdheimildir og úrræði ráðuneytisins markast þá, líkt og reyndar á almennt við vegna sjálfstjórnar sveitarfélaganna, af því hvers eðlis viðkomandi ákvörðun er. Ráðuneytið getur þá eftir atvikum fellt ákvörðun úr gildi en ekki lagt fyrir hinn kærða hvaða ákvörðun honum ber að taka í

staðinn. Endurskoðun á ákvörðun um gjalddöku myndi þannig fyrst og fremst beinast að því hvort fylgt hefði verið viðeigandi reglum, m.a. um innritun í skólann, og samningum. Eftir atvikum má gera ráð fyrir að valdheimildir ráðuneytisins gagnvart einkaaðila séu enn takmarkaðri en gagnvart viðkomandi sveitarfélagi. Í slíkum tilvikum kann þá að reyna á önnur úrræði, s.s. útgáfu óbindandi álits sem eftir atvikum getur falið í sér tilmæli til viðkomandi sveitarfélags eða jafnvel, ef skilyrði eru fyrir hendi, afturköllun á staðfestingu á þjónustusamningi. Úrskurðarskyldan er hins vegar skýr og þar með einnig réttindi aðila máls til að fá umfjöllun um málið af æðra stjórnvaldi. Þessi útfærsla leysir þann vanda sem kann að skapast við nánari afmörkun á því hvaða ákvarðanir í sjálfstætt reknum skólum og varða nemendur fullnægja almennum hugtaksskilyrðum þess að vera stjórnvaldsákvarðanir í skilningi stjórnsýslulaga, hún jafnar réttarstöðu nemenda í skólum sveitarfélaganna annars vegar og sjálfstætt rekinna skóla hins vegar og að lokum þá styður hún við eftirlit ráðuneytisins með skólahaldi í sjálfstætt reknum skólum.

Í samræmi við þær reglur sem hafa verið lögfestar með skýrum hætti í lögum um menntastofnanir á framhaldsskólastigi sem og háskólastigi þá er lagt til að í 2. mgr. 47. gr. verði kveðið á um það með að ákvarðanir á vegum grunnskóla um námsmat nemenda verði ekki kærarlegar. Nemendur í grunnskólum eiga rétt á að fá upplýsingar um niðurstöður námsmats, matsaðferðir, til að skoða metin verkefni og prófúlausnir, fá munnlegar skýringar á námsmati og eftir atvikum endurskoðun þess innan grunnskóla, sbr. 3. mgr. 27. gr. grunnskólalaga. Við efnislegu námsmati fagaðila verður hins vegar ekki hróflað með stjórnsýslukæru.

Að síðustu skal tekið fram að í frumvarpstillögunni felst að felldur verður úr lögum sá möguleiki sem nú kemur fram í 2. mgr. 47. gr. að koma á sérstakri málskotsleið innan viðkomandi sveitarfélags. Þrátt fyrir að þessi heimild hafi verið í lögum frá 2008 hefur ekkert sveitarfélag nýtt hana. Þá er hún til þess fallin að valda vafa um stjórnsýslulega stöðu grunnskóla sveitarfélaganna innan stjórnkerfis þeirra. Eins og ítarlega er rakið í skýringum sem fylgdu frumvarpi til laga nr. 91/2008 þá felur þessi regla einnig í sér frávik frá hefðbundinni hugtakanotkun um endurskoðun ákvarðana í stjórnsýslukerfinu. Hún er því einnig til þess fallin að valda vafa að því leyti. Það er því af ýmsum ástæðum æskilegt að fella hana brott.