



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Mennta- og menningarmálaráðun.  
b.t. skrifstofu mennta- og vísindamála  
Sölvhólgötu 4  
101 Reykjavík

Reykjavík 8. mars 2019

1809018SA VÓHS  
Málalykill: 01.20

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnaenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla - S/56-2019**

Mennta- og menningarmálaráðuneytið hefur í samráðsgátt stjórnvalda, kynnt drög að frumvarpi til laga um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnaenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla.

Frá haustinu 2018 hafa fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga, ásamt öðrum hagaðilum verið þátttakendur í samráðshópi sem hefur átt aðkomu að þeirri vinnu sem frumvarpið byggir á. Vinnan hefur verið nokkuð snörp á köflum en mikið hefur áunnist á þessum stutta tíma frá því samráð hófst. Sambandið vill koma á framfæri þökkum til ráðuneytisins fyrir gott utanumhald og skipulagt starf í kringum vinnuna.

### Um frumvarpið

Í greinargerð með frumvarpi laganna frá 2008 kemur fram sú fyrirætlan að gildissvið leyfisbréfa leik-, grunn- og framhaldsskólakennara verði útvíkkuð til aðliggjandi skólastiga þannig að viðkomandi kennari hafi einnig heimild til að kenna ákveðnum árgöngum eða á sérsviði sínu. Tilgangurinn var að þannig yrði stuðlað að ákveðnum sveigjanleika, samfellu og flæði milli skólastiga. Þessum tilgangi og markmiði hefur ekki verið náð með gildandi lögum, þrátt fyrir vilja löggjafans við lagasetninguna á sínum tíma, því sá galli var á lögunum að um heimildarákvæði var að ræða. Sá munur hefur verið talinn á heimild og starfsréttindum að sá sem hefur starfsréttindin (leyfisbréfið) hefur forgang að ráðningu til kennslu á því skólastigi sem leyfisbréfið tekur til óháð sérhæfingu. Heimildin hefur ekki veitt sams konar forgang en heimilar skóla hins vegar að ráða viðkomandi kennara til þeirrar kennslu sem heimildin nær til án undanþágu en án starfsöryggis. Sæki kennari með leyfisbréf hins vegar um þá stöðu hefur hann haft forgang umfram þann sem er með heimildina án tillits til sérhæfingar hvað grunnskólastigið varðar.

Gildandi lög hafa gert það að verkum að kennarar sem hafa valið að starfa á aðliggjandi skólastigi á grundvelli þessarar sérstöku heimildar, annað en leyfisbréf þeirra tilgreinir, hafa verið ráðnir til kennslu sem leiðbeinendur og starf þeirra auglýst árlega. Hefur þetta m.a. haft í för með sér að heimild þeirra til að kenna á aðliggjandi skólastigum hefur ekki verið viðurkennd við ráðningar sem leitt hefur til þess að þeir búa við óviðunandi starfsöryggi. Upplýsingar eru um að hæfir og reynslumiklir kennarar hafi kosið að láta af störfum sem leiðbeinendur því ekki sé unnt að greiða þeim laun í samræmi við stöðu þeirra, auk þess sem starfsöryggi þeirra sé óviðunandi.

Sambandið tekur heilshugar undir sjónarmið ráðuneytisins, sem koma fram í frumvarpinu og í tilkynningu ráðuneytisins dags. 15. júní 2015 (MMR15020051), að þetta verði að teljast óviðunandi og ekki í samræmi við tilgang og vilja löggjafans með því flæði á milli skólastiga sem 21. gr. laganna var ætlað að þjóna. Því sé afar brýnt að bregðast við framangreindum vanda og þeim ágalla sem er á lögunum, standa vörð um réttindi og starfsöryggi kennara, auka flæði milli skólastiga, fjölga tækifærum til starfsþróunar kennara og fjölbreytileika í menntakerfinu, með þarfir nemenda í fyrirrúmi.

Lögfestingu frumvarpsins mun hafa áhrif á fjárhag ríkis og sveitarfélaga með kostnaðarauka fyrir einhver sveitarfélög þar sem það mun breyta ráðningarkjörum kennara sem áður voru ráðnir sem leiðbeinendur. Líkur er á því að frumvarpið leiði af sér aukna aðsókn í kennaranám sem mun leiða til aukins kostnaðar fyrir háskóla.

Sambandið er mjög fylgjandi markmiðum frumvarpsins og tilgangi lagasetningarinnar en hefur þó athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins sem vonir standa til að ráðuneytið taki undir við frekari vinnslu málsins.

#### **Athugasemdir við einstaka greinar frumvarpsins**

##### **Ákvæði 5. gr. Sérhæfð hæfni kennara**

Í 2. másl. 6. tölul. 5. gr. er fjallað um að ráðherra muni gefa út reglugerð sem mun geyma nánari útlístun á hæfniviðmiðum fyrir almenna og sérhæfða hæfni kennara. Kennararáð mun síðan, sbr. 7. gr. gera tillögur um innihald og endurskoðun reglugerðarinnar. Tilfni er hér til þess að minna á ákvæði 1. mgr. 128. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, sem er svohljóðandi:

■ **128. gr. Formlegt samráð og samstarf ríkis og sveitarfélaga.**

□ Ríkisstjórnin skal tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélögin um mikilvæg stjórnarmálefni sem tengjast stöðu og verkefnum sveitarfélaga. Formlegt samstarf skal m.a. fara fram um framlagningu lagafrumvarpa sem varða sveitarfélögin og um stjórn fjármála hins opinbera, verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og önnur mikilvæg mál sem varða hagsmuni sveitarfélaganna eða fjármál.

Að teknu tilliti til framangreinds ákvæðis sveitarstjórnarlaganna sem fjallar um lögboðið og formlegt samráð ríkis og sveitarfélaga leggur sambandið til neðangreinda viðbót við ákvæði 2. másl. 6. tölul. 5. gr. frumvarpsins, svohljóðandi, sbr. undirstrikaðan texta:

*Í reglugerð sem ráðherra gefur út er nánar lýst hæfniviðmiðum fyrir almenna og sérhæfða hæfni kennara. Kennararáð sbr. 7. gr. gerir tillögur um innihald og endurskoðun reglugerðarinnar í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga.*

##### **Ákvæði 7. gr. Kennararáð**

Sambandið leggur áherslu á að málefni starfsþróunar kennara og skólastjórnenda fái aukið vægi í frumvarpinu. Í greinargerð er lagt til að samstarfsráð um starfsþróun kennara og skólastjórnenda verði lagt niður. Verði það gert er mikilvægt að finna verkefnum þess farveg innan kennararáðsins og tryggja

áframhaldandi samtarf og aðkomu háskóla, ráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og KÍ um þau verkefni sem eru á hendi samstarfsráðsins nú.

Sambandið leggur til eftirfarandi breytingar við ákvæði 2. mgr. 7. gr. um hlutverk kennararáðsins, svohljóðandi, sbr. undirstrikaðan texta ásamt yfirstrikaðan texta þar sem við bætast nýir töluliðir:

1. Veita ráðherra ráðgjöf og leiðbeiningar um þróun og útfærslu hæfniramma með því að og gera tillögur um innihald og endurskoðun reglugerðar um almenna og sérhæfða hæfni kennara og skólastjórnenda.
- ~~2. Veita leiðbeiningar og ráðgjöf um útfærslu hæfniramma á grundvelli II. kafla og reglugerðar.~~
2. Vera menntayfirvöldum og öðrum til ráðgjafar um starfsþróun kennara og skólastjórnenda og notkun hæfniramma við útfærslu og framkvæmd hennar.
- ~~3. Veita leiðsögn um hvernig nýta megi hæfniramma við þróun og framboð í endurmenntun og starfsþróun kennara.~~
3. Fylgjast með alþjóðlegri þróun og áherslum í menntavísindum og nýta við leiðsögn ráðgjöf.
4. Leiða umræðu um þróun og stefnumótun í menntun og starfsþróun kennara og skólastjórnenda og setja fram tillögur um fyrirkomulag hennar.
5. Veita ráðgjöf um hvernig meta megi skuli sérhæfingu kennara við ráðningu.
6. Efla vitund um mikilvægi kennarastarfsins í samfélaginu.

#### **Ákvæði 9. gr. Útgáfa leyfisbréfa**

Frá árinu 2014 hafa háskólar sem mennta og útskrifa kennara gefið út leyfisbréf fyrir leik-, grunn- og framhaldsskólakennara sem þeir brautskrá. Þannig hefur brautskráningin ein og sér verið talin nægja til að uppfylla skilyrði laga um menntun kennara og þá jafngild leyfisbréfi. Ákvæði 9. gr. frumvarpsins leggur til þær breytingar að útgáfa leyfisbréfa verði hér eftir í höndum Menntamálastofnunar sem mun hafa það hlutverk að annast útgáfu og skráningu leyfisbréfa. Telji stofnunin að umsækjandi um leyfisbréf uppfylli ekki skilyrði um veitingu leyfisbréfs til að mega starfa sem kennari skal fylgja með synjun útgáfu leyfisbréfs rökstuðningur sem tilgreinir það sem á skorti svo umsækjandi uppfylli þær kröfur sem gerðar eru til útgáfu leyfisbréfs. Umsækjandi hefur rétt til að kæra ákvörðun Menntamálastofnunar til ráðherra. Að áliti sambandsins væri mun skynsamlegra að slíkum kærnum yrði vísað til sjálfstæðra úrskurðanefnda með eftirfarandi rökum:

1. Til að tryggja ákveðna „armslengd“ frá stjórnslu ráðuneytisins og Menntamálastofnunar, sem samkvæmt lögum nr. 91/2015 er sérstök stjórnslustofnun sem heyrir undir menntamálaráðherra, væri eðlilegra ef kærnum yrði vísað til sjálfstæðrar úrskurðarnefndar sem yrði ekki hluti af hinni eiginlegu stjórnslu ráðuneytanna. Þannig yrði kveðið á um sjálfstæði úrskurðarnefndarinnar í lögum og ákvarðanir yrðu ekki bornar undir ráðherra með stjórnslukæru.

2. Þar sem hér er um að ræða ákvörðun tengda réttindum einstaklinga, þ.e. starfsréttindum færi betur á því að ráðherra hefði ekki almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir yfir þeim málum sem yrðu kærð til úrskurðarnefndar. Af þeim sökum gæti ráðherra ekki gefið nefndinni bindandi fyrirmæli um framkvæmd stjórnsýslu, nema hafa til þess lagaheimild og ákvörðunum slíkrar nefndar yrði ekki skotið til ráðherra.
3. Þróunin hefur fremur verið í þá átt að sérstakar úrskurðarnefndir eru settar á laggirnar þar sem úrskurðarvald í kærumálum á æðra stjórnsýslustigi hefur verið fært frá ráðherra til slíkrar nefndar.
4. Eitt af sjónarmiðum fyrir stofnun sjálfstæðrar úrskurðarnefndar er að með því móti megi tryggja skjótari úrlausn ágreiningsmála en annars væri ef þessi verkefni yrðu áfram falin ráðuneytum og stofnunum þeirra eða borgararnir þyrftu að fara beint til dómstóla með þessi mál. Þannig væri hægt í lögum að kveða á um lögumæltan afgreiðslutíma kæru og tryggja enn frekar þá meginreglu stjórnsýsluréttar um málshraða.

Einnig þyrfti ákvæðið að innihalda heimild til þess að svipta viðkomandi leyfisbréfi gerist hann brotlegur við tiltekin ákvæði almennra hegningarlaga, sbr. neðangreinda umfjöllun.

#### **Ákvæði 11. gr. Ráðningar**

Sambandið leggur til eftirfarandi viðbætur við 2. mgr. 11. gr. svohljóðandi, sbr. undirstrikaðan texta:

*Til þess að vera ráðinn skólastjórnandi við leik-, grunn- og framhaldsskóla skal umsækjandi hafa starfsheitið kennari og búa yfir hæfni sem stjórnandi og með viðbótarmenntun í stjórnun eða kennarareynslu sem veitir þeim sérhæfða hæfni, sbr. 5. gr. Skólastjórnandi skal einnig búa yfir þekkingu á sviði rekstrar og starfsmannahalds.*

Þá leggur sambandið til að umræða fari fram um hvort að tilefni sé til að bæta inn öðrum köflum hegningarlaganna inn í ákvæði 3. mgr. 11. gr. frumvarpsins því að kennari með útgefið leyfisbréf getur varla talist hæfur til kennslu hafi hann verið dæmdur fyrir aðra refsiverða háttsemi en eingöngu þá sem heimfærð yrði undir kynferðisbrotakafla almennra hegningarlaga, t.d. líkamsmeiðingar.

Sambandið telur að á meðan frumvarpið hafi ekki að geyma neinar tillögur um við hvaða aðstæður viðkomandi geti misst starfsréttindi sín þurfi að fara fram umræða um málið að frumkvæði mennta- og menningarmálaráðuneytisins og í kjölfar þess verði sett viðmið um sviptingu leyfisbréfs.

Þá leggur sambandið til breytingu á framkvæmd 2. málsl. 3. mgr. 11. gr. frumvarpsins sem yrði til mikillar einföldunar en mikilvægt er að lagaákvæðið og framkvæmd þess sé þannig að hún sé í reynd framkvæmanleg. Í dag kostar 2.500 kr. að fá sakavottorð og eingöngu er hægt að nálgast þau með því að mæta til sýslumanns. Telja má að fullnægjandi sé að kveða á um heimild skólastjórnanda til að fá upplýsingar úr sakaskrá sambærilegri þeirri sem er í æskulýðslögum. Þannig er hægt að spara bæði tíma og kostnað við að yfirfara sakavottorðin. Sakavottorð

gætu líka falið í sér persónuupplýsingar um atvik sem falla ekki undir umrætt lagaákvæði og því æskilegra að sakaskrá upplýsi eingöngu um þá aðila sem óheimilt er að ráða til starfa í stað þess að grunnskólarnir séu með sakavottorð hundruði einstaklinga og viðkvæmar persónuupplýsingar sem því fylgja.

#### **Ákvæði 17. gr. Sérstök tilvik við ráðningar í grunn- og framhaldsskóla**

Í 1. másl. 1. mgr. 17. gr. frumvarpsins er kveðið á um þá meginreglu að laus kennslustörf skuli falin þeim kennurum sem þegar hafa ráðningu. Sambandið leggur til viðbót að nýju ákvæði við frumvarpið sem taki mið af nýkynntum aðgerðum mennta- og menningarmálaráðherra um nýliðun kennara. Tillaga að ákvæði nýrrar 4. mgr. yrði svohljóðandi:

*Skólastjórnendum er heimilt að ráða kennaranema á lokanámsári til kennsluréttinda í starfsnámsstöðu við leik- og grunnskóla. Skal starfsnámið aldrei vera minna en sem nemur hálfu stöðugildi og skal það standa yfir eitt skólaár. Ákvæði 1. mgr. gildir ekki um starfsnámsstöður.*

#### **Ákvæði 18. gr. Undanþáguheimild**

Í ákvæði 1. mgr. 18. gr. frumvarpsins er fjallað um heimildir fyrir lausráðningu starfsfólks þegar enginn kennari sækir um auglýst kennslustarf í leikskóla. Í slíkum tilvikum er heimilt að lausráða starfsmanna til tiltekins tíma en þó aldrei lengur en til eins árs í senn. Sambandið bendir á að ákvæði 1. mgr. 18. gr. er í ósamræmi við 2. másl. 2. mgr. 6. gr. laga um leikskóla, nr. 90/2008 þar sem segir, sbr. undirstrikaðan texta:

##### **■ 6. gr. Ráðning.**

- Um ráðningu leikskólastjóra og starfsfólks leikskóla fer eftir ákvæðum sveitarstjórnarlaga og nánari fyrirmælum í samþykkt um stjórn sveitarfélags eftir því sem við á.
- Leikskólastjóri, aðstoðarleikskólastjóri og leikskólakennari skulu hafa menntun leikskólakennara, sbr. lög um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla. Heimilt er að starfsfólk án leikskólakennaramenntunar taki þátt í að annast uppeldi og menntun barna, enda fáiast ekki leikskólakennari til starfsins. Kveða má á um leiðbeiningar- og stjórnunarhlutverk leikskólakennara gagnvart öðru starfsfólki leikskóla í reglugerð.

Hér þurfi því að gera breytingar á ákvæði gildandi leikskólalaga einnig, svo markmiðum 1. mgr. 18. gr. frumvarpsins verði fullnægt um heimild til lausráðningar starfsmanns við leikskóla sem ekki hefur til þess útgefið leyfisbréf.

#### **Lokaorð**

Samband íslenskra sveitarfélaga er fylgjandi því að áformin nái fram að ganga. Það eru þó ýmis atriði sem horfa þarf til við áframhaldandi vinnslu málsins og er það von sambandsins að ráðuneytið taki undir þær ábendingar sem raktar hafa verið í umsögninni. Fulltrúar sambandsins eru eins og ávallt boðnir og búnir til þess að eiga fund með ráðuneytinu til að gera frekari grein fyrir umsögninni. Þá áskilur

sambandið sér rétt til þess að koma að frekari athugasemdum við frumvarpið á síðari stigum.

Virðingarfyllt  
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



---

Karl Björnsson  
framkvæmdastjóri