



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	MRN23050148. 154. löggjafarþing Frumvarp til laga um breytingu á lögum um framhaldsskóla, 92/2008 (vinnustaðanám, innritun o.fl.).
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Mennta- og barnamálaráðuneyti
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	1. júní 2023

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Lög um framhaldsskóla, nr. 92/2008, tóku gildi 1. ágúst 2008. Þrátt fyrir að töluverðar breytingar hafi orðið í ytra umhverfi framhaldsskólanna síðan þá hafa ekki verið gerðar miklar breytingar á lögnum. Kominn er tími á að gera breytingar á nokkrum ákvæðum laganna sem hafa það að markmiði að aðlaga þau að breytingum á framhaldsskólum.

Staða og þróun starfsréttindanáms á framhaldsskólastigi hafa verið til umfjöllunar síðan lög um framhaldsskóla, nr. 92/2008, öðluðust gildi. Frá gildistöku laganna hafa stjórnvöld unnið að því að efla starfsnám á framhaldsskólastigi og af því tilefni hafa ýmsar umbætur orðið að veruleika. Þann 1. ágúst 2021 gaf þáverandi mennta- og menningarmálaráðherra út reglugerð um vinnustaðanám, nr. 180/2021. Tilefni reglugerðarinnar var meðal annars skýrsla Ríkisendurskoðunar um „Starfsmenntun á framhaldsskólastigi. Skipulag og stjórnsýsla“ frá árinu 2017 þar sem Ríkisendurskoðun hvatti m.a. til þess að metinn yrði ávinningur af því að framhaldsskólum yrði falin skýr ábyrgð á þeim þáttum starfsnáms sem krefjast náms og þjálfunar á vinnustað. Reglugerðin fól meðal annars í sér þá breytingu að framhaldsskólar eru gerðir ábyrgir fyrir því að iðnnemandi komist í vinnustaðanám, nemendum er gert auðveldara að ljúka starfsþjálfuninni óháð stöðu í atvinnulífinu og tímalengd vinnustaðanámssamnings miðast við hæfni nemenda. Nú þegar fengist hefur reynsla á framkvæmd reglugerðarinnar er tilefni til að breyta ákvæðum laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008, til að styrkja og bæta lagagrundvöll hennar. Jafnframt er tilefni til að skoða hvort ástæða er til að gera frekari breytingar á ákvæðum laga um framhaldsskóla sem tengjast vinnustaðanámi, einkum vegna tilkomu rafrænnar ferilbókar og fyrirkomulags sveinsprófa.

Áhersla ríkisstjórnarinnar á eflingu verk- og starfsnáms, ásamt lýðfræðilegri þróun hér á landi, felur í sér áskoranir fyrir framhaldsskólastigið einkum bóknámsskóla. Ásamt þeirri vinnu sem nú fer fram, þar sem kannaðir eru möguleikar á auknu samstarfi eða sameiningum framhaldsskóla, er tilefni til að skoða hvort ástæða er til að breyta reglum um innritun í framhaldsskóla. Hér er einkum litið til þess að stuðla að blöndun nemendahópa innan einstakra framhaldsskóla þar á meðal til að tryggja fjölbreytni í námsframboði fyrir nemendur með langvarandi stuðningsþarfir og nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn. Fyrir liggur sú afstaða umboðsmanns Alþingis að sérstaklega skuli hugað að lagagrundvelli þeirra reglna sem ráðuneytið telur þörf á að setja um innritun nemenda í framhaldsskóla og um forgang tiltekinna hópa í því sambandi, sbr. álit umboðsmanns Alþingis frá 29. desember 2011 í málum nr. 5994/2010 og 6009/2010. Því er tilefni til að skýra og eftir atvikum styrkja lagastoð reglna um innritun í framhaldsskóla.

Undanfarin misseri hefur orðið mikil umræða um ofbeldi, einkum kynferðisofbeldi, í framhaldsskólum og viðbrögð við því. Ráðuneytið vinnur að leiðarvísi um viðbrögð við EKKO

málum nemenda í framhaldsskólum. Við vinnu við leiðarvísinn hefur komið í ljós að ástæða er til að aðlaga lög um framhaldsskóla betur að þeim veruleika sem nemendur, kennarar, skólastjórnendur og annað starfsfólk standa frammi fyrir þegar ofbeldismál koma upp í framhaldsskólum.

Frá því löggin um framhaldsskóla voru sett árið 2008 hafa orðið breytingar á ytra umhverfi samninga við einkaaðila um rekstur framhaldsskóla, þar á meðal með lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, og lögum um opinber innkaup, nr. 120/2016. Ágreiningsmál hafa risið vegna túlkunar á samspili ákvæða þessara laga og laga um framhaldsskóla. Er hér sérstaklega vísað til kvörtunar Hraðbrautar ehf. til kærunefndar útboðsmála vegna þess að þáverandi mennta- og menningarmálaráðuneyti hefði ekki látið fara fram útboð vegna endurnýjunar þjónustusamninga við þrjá framhaldsskóla. Kærunefndin fékk ráðgefandi álit frá EFTA-dómstólnum vegna málsins en niðurstaða hans var meðal annars sú að samningar ráðuneytisins við einkaskóla um rekstur framhaldsskóla væru ekki opinberir þjónustusamningar í skilningi tilskipunar 2014/24/ESB um opinber innkaup. Á sama tíma og þessi þróun hefur orðið hafa ákveðnir framhaldsskólar, sem reknir eru af einkaaðilum, fest sig í sessi. Þessar aðstæður eru tilefni til endurskoðunar á ákvæðum laga um framhaldsskóla þar sem fjallað er um samninga ríkisins við einkaaðila um rekstur framhaldsskóla og námsbrauta á framhaldsskólastigi með það fyrir augum að skýra stöðu þessara samninga og eftir atvikum endurspegla sérstöðu framhaldsskóla sem reknir eru af einkaaðilum og gegna sérstaklega mikilvægu hlutverki í íslensku menntakerfi.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Úrlausnarefnið er að lagaumhverfi framhaldsskóla sé í samræmi við stöðu skólana í dag.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Ákvæði núgildandi laga um framhaldsskóla endurspegla ekki nægilega vel þróun á ytra umhverfi framhaldsskóla. Að mati mennta- og barnamálaráðuneytisins veita núgildandi lög ekki fullnægjandi lagastoð fyrir nauðsynlegum umbótum í framhaldsskólum vegna vinnustaðanáms, innritunar nemenda, viðbragða við ofbeldismálum og samningsgerðar við einkaaðila um framhaldsskóla og námsbrautir á framhaldsskólastigi.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Í sáttmála Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf er lögð áhersla á eflingu starfs- og tæknináms og fjölgun raun- og tæknimenntaðra. Þar er fjallað um að tryggja fjármögnun framhaldsskóla og sérstaklega vikið að byggingu nýrra höfuðstöðva Tækniskólans. Þar er jafnframt kveðið á um að menntun og mannauður er grundvöllur langtímahagvaxtar og velsældar til framtíðar. Þá er fjallað um að ofbeldisforvarnir verði eflar í framhaldsskólum.

Í fjármálaáætlun kemur m.a. fram að helstu áherslur fyrir árin 2024-2028 er nám í takt við þarfir samfélags. Þar kemur einnig fram að forsenda velferðar og lífsgæða á Íslandi er öflugt og fjölbreytt atvinnulíf þar sem til staðar er vel menntað fólk sem stuðlar að nýsköpun og þróun.

Í fjármálaáætlun kemur einnig fram að nemendur á framhaldsskólastigi eigi að njóta fræðslu um jafnréttismál og kynjafræði og kynheilbrigði. Unnið verði áfram að eflingu jafnréttis- og kynfræðslu og ofbeldisforvörnum í skólum.

Menntastefna til ársins 2030 er byggð á fimm stöðum. Fyrsta stöðin er jöfn tækifæri fyrir alla þar sem meðal annars er lögð áhersla á fjölbreytt menntasamfélag. Önnur stoð nefnist hæfni fyrir framtíðina þar sem meðal annars er lögð áhersla á starfs-, iðn- og tækninám. Innan þriðju stöðarinnar, gæði í forgrunni, kemur fram að lögð verði áhersla á skilvirka ráðstöfun fjármuna.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Breytingar sem tengjast vinnustaðanámi hafa það að markmiði að efla starfsnám.

Breytingar sem tengjast innritun hafa það að markmiði að jafna tækifæri nemenda og efla fjölbreytt menntasamfélag.

Breytingar sem tengjast viðbrögðum við ofbeldismálum hafa það að markmiði að efla forvarnir og viðbrögð við ofbeldi í framhaldsskólum.

Breytingar sem tengjast samningsgerð um rekstur framhaldsskóla og námsbrauta á framhaldsskólastigi hafa það að markmiði að efla skilvirka ráðstöfun fjármuna.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Ef gildandi lög um framhaldsskóla, nr. 92/2008 yrðu óbreytt myndi það leiða til þess að ekki væri unnt að gera nauðsynlegar breytingar til að takast á við breytingar á ytra umhverfi framhaldsskóla. Þar á meðal væri ekki unnt að innleiða að fullu reglugerð um vinnustaðanám, nr. 180/2021.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Til að ná því markmiði sem að er stefnt þá kemur annað úrræði en lagasetning ekki til álita.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Þær breytingar sem lagðar eru til kalla ekki á svo umfangsmiklar breytingar að efni séu til að setja ný heildarlög um framhaldsskóla. Með vísan til þeirra breytinga sem lagðar eru til telur ráðuneytið mega ná markmiðum lagasetningar með því að breyta völdum ákvæðum laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Úrlausnarefnið er að endurskoða og uppfæra ákvæði laga um um framhaldsskóla, nr. 92/2008.

Áformað er að skýra ábyrgð framhaldsskóla á því að iðnnemandi komist í vinnustaðanám. Við gildistöku laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008 var kveðið á um að skólarnir bæru ábyrgð á gerð sérstaks starfsþjálfunarsamnings um vinnustaðanám við vinnustað, samtök eða aðila sem er hæfur til að veita nemanda tilskilda þjálfun og menntun. Af athugasemdum við greinina í frumvarpi því er varð að lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008 verður ráðið að meginbreytingin hafi verið fólgin í því að skólunum var falin ábyrgð á því að gerðir væru samningar fyrir nemendur um þá starfsþjálfun sem þeir þurfa til að geta lokið námi sínu. Átti þetta að tryggja að nemendur, sem teknir eru til náms í tiltekinni starfsgrein, fengu viðeigandi starfsþjálfun í stað þess að þeir bæru sjálfir ábyrgð á þeim þætti námsins. Með lögum nr. 71/2010 um breytingu á lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008 var hins vegar fallið frá framangreindri tilhögun um ábyrgð skóla. Í gildandi lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008 er því ekki kveðið á um ábyrgð á gerð starfsþjálfunarsamninga, einungis að þeir skuli gerðir. Líkt og áður segir er fjallað um ábyrgð framhaldsskóla á því að iðnnemandi komist í vinnustaðanám í reglugerð um vinnustaðanám, nr. 180/2021. Er því áformað að skýra ábyrgð framhaldsskóla á vinnustaðanámi í lögum.

Þá er áformað að aðlaga ákvæði sem fjalla um skrá yfir fyrirtæki og vinnustaði sem uppfylla skilyrði til vinnustaðanáms. Samkvæmt gildandi lögum er hlutverk starfsgreinaráða að halda skrá yfir fyrirtæki og vinnustaði sem uppfylla skilyrði vinnustaðanáms, sbr. d-liður 1. mgr. 25. gr. og 4. mgr. 28. gr. laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008. Með nýrri reglugerð um vinnustaðanám nr. 180/2021 er Menntamálastofnun hins vegar gert að halda skrá yfir iðnmeistara, fyrirtæki og stofnanir sem uppfylla skilyrði sett samkvæmt reglugerðinni, sbr. 10. gr. reglugerðarinnar. Þarf því að aðlaga ákvæði laganna og skýra hverjir bera ábyrgð á því að hafa yfirsýn yfir fyrirtæki og vinnustaði sem uppfylla skilyrði til að taka nema í vinnustaðanám og eftir atvikum hver viðbrögð eiga að vera ef þessir aðilar uppfylla ekki skilyrðin. Auk þess verður lögð áhersla á að skýra hlutverk rafrænna ferilbóka í lögum um framhaldsskóla með það að markmiði að efla gæði og samræmingu starfsþjálfunar. Meðal þeirra breytinga sem reglugerð um vinnustaðanám, nr. 180/2021, felur í sér er að tímallengd vinnustaðanámssamnings miðast við hæfni nemanda. Í því ljósi er áformað að taka af allan vafa í lögum um að mat á hæfni nemanda í vinnustaðanámi telst vera hluti af námsmati.

Einnig er áformað að endurskoða skilgreiningar laganna í samræmi við ákvæði reglugerðar um vinnustaðanám, nr. 180/2021. Þá verða lagðar til breytingar í því skyni að samræma orðalagsnotkun laganna og reglugerðar, nr. 180/2021. Áformað er að breyta ákvæðum laga um framhaldsskóla, þar sem fjallað er um heimild ráðherra til að setja reglugerð með nánari fyrirmælum og ákvæðum um innritun nemenda, og eftir atvikum breyta öðrum ákvæðum laganna til að draga fram það hlutverk framhaldsskóla að nemendahópar séu fjölbreyttir. Jafnframt er áformað að endurskoða ákvæði laganna er snúa að rétti nemenda, ábyrgð þeirra og skólabrag þar sem lögð verður áhersla á að ákvæðið taki með skýrum hætti til forvarna og úrræða skóla vegna mála er varða einelti, kynbundið og kynferðislegt ofbeldi og áreitni í framhaldsskólum. Að lokum er áformað að endurskoða ákvæði laganna sem fjalla um samninga við framhaldsskóla þar sem lögð verður áhersla á að skýra stöðu samninga ríkisins við einkaaðila um rekstur framhaldsskóla og námsbrauta á framhaldsskólastigi, einkum í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa á ytra umhverfi samninga við einkaaðila um rekstur framhaldsskóla. 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott Gert er ráð fyrir að ákvæði d-liðar 1. mgr. 25. gr. verði fellt brott og breytingum því til samræmis á 3. mgr. 25. gr. laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008. Þá er gert ráð fyrir breytingum á 28. gr. og 30. gr. laganna vegna vinnustaðanáms, breytingum á 32. gr., 33. gr., 33. gr. a. og 33. gr. b. laganna vegna EKKO mála og breytingum á 43. gr. og 44. gr. laganna vegna samninga við einkaaðila. Hvað framangreindar breytingar varðar vísast til umfjöllunar í kafla D1.
E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar 1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga? Nei. 2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei. 3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Nei.
F. Samráð 1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Framhaldsskólar, skólameistarar, nemendur og eftir atvikum foreldrar, Menntamálastofnun og atvinnulífið. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Nei. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram Breytingar er varða vinnustaðanám hafa verið ræddar með hagsmunaaðilum í tengslum við innleiðingu reglugerðar um vinnustaðanám, nr. 180/2021. 4. Fyrirhugað samráð Stefnt er að því að kynna áform um lagasetningu og frumvarpsdrög, þegar þau liggja fyrir, í samráðsgátt stjórnvalda til opins samráðs.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er 1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal Sjá fylgiskjal.

H. Næstu skref, innleiðing	
1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina? Nei.	
2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar? Verði frumvarpið að lögum á 154. lögb. er gert ráð fyrir að það verði innleitt að fullu við upphaf skólaársins 2024-2025.	
3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur? Fullnægjandi innleiðing, þ.m.t. að stofnanir sem koma að málinu séu í stakk búna til að beita nýjum reglum.	
4. Mælikvarðar á árangur og útkomu Fjöldi nemenda sem komast í vinnustaðanám, breytingar á samsetningu nemendahópa m.t.t. stuðningsþarfa innan einstakra framhaldskóla, fjöldi ágreiningsmála sem rísa vegna ofbeldismála innan framhaldskóla og skilvirkni við gerð samninga við einkaaðila um framhaldskóla eða námsbrautir í framhaldsskólum.	
5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur? Nei.	
I. Annað	
J. Fylgiskjöl	
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað	
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum	