

Löggjöf um sjálfstætt rekna grunnskóla og tillögur um lagabreytingar

**Skýrsla til mennta- og menningarmálaráðherra
16. febrúar 2016**

Trausti Fannar Valsson ásamt nefnd um endurskoðun löggjafar um sjálfstætt starfandi grunnskóla
Unnið að ósk mennta- og menningarmálaráðuneytis
Febrúar 2016

Útgefandi: Menntamálaráðuneyti
Sölvhólsgötu 4
150 Reykjavík
Sími: 545 9500
Bréfasími: 562 3068
Netfang: postur@mrn.is
Veffang: www.menntamalaraduneyti.is

© 2016 Mennta- og menningarmálaráðuneyti

ISBN 978-9935-436-58-0

Efnisyfirlit

1. Inngangur og afmörkun viðfangsefnis.....	5
1.1. Starfshópur mennta- og menningarmálaráðherra.....	5
1.2. Gerð skýrslunnar	5
1.3. Afmörkun efnis.....	6
1.4. Sjálfstætt reknir grunnskólar á Íslandi	6
2. Samantekt á efni skýrslunnar	8
2.1. Afmörkun	8
2.2. Ábyrgð sveitarfélaga á grunnskólanum og sjálfstætt reknir grunnskólar	8
2.2.1. Sveitarfélögin bera ábyrgð á grunnskólanum	8
2.2.2. Sveitarfélög mega útvista rekstri grunnskóla í heild eða að hluta	8
2.2.3. Sveitarfélögin bera líka ábyrgð á sjálfstætt reknium grunnskólum	9
2.2.4. Sjálfstætt reknir grunnskólar á Íslandi	9
2.2.5. Almennir grunnskólar og undantekningar; skólakerfið.....	10
2.2.6. Staða sjálfstætt rekinna skóla innan skólakerfisins.....	10
2.3. Inntak og túlkun 43. gr. grunnskólalaga	11
2.3.1. Inntakið í 43. gr. grunnskólalaga.....	11
2.3.2. Grunnskólalögin gilda „eftir því sem við á“	12
2.3.3. Túlkun á ákvæði 43. gr.	12
2.4. Alþjóðlegar skuldbindingar og stjórnarskráin.....	13
2.5. Stjórnsýslulög, upplýsingalög og aðrar almennar reglur stjórnsýsluréttar	14
2.6. Sjálfstætt reknir grunnskólar á öðrum Norðurlöndum	14
2.7. Þörf á breytingum.....	14
2.8. Yfirlit yfir helstu tillögur um lagabreytingar.....	15
2.8.1. Yfirlit yfir tillögur um breytingar á lögum	15
2.8.2. Skýrari reglur um þjónustusamninga og efniskröfur til þeirra	15
2.8.3. Í grundvallaratriðum óbreyttar reglur um fjárframlög sveitarfélaga til einkarekinna grunnskóla.....	16
2.8.4. Áfram er gert ráð fyrir staðfestingu ráherra á starfsemi sjálfstætt rekins skóla	16
2.8.5. Skýrari heimild sveitarfélags til að hafna því að gera þjónustusamning	16

2.8.6. Sérstakur ferill lögfestur ef sveitarfélag hafnar gerð þjónustusamnings.....	16
2.8.7. Lögfesting á almennum kröfum til rekstraraðila sjálfstættis rekens grunnskóla.....	17
2.8.8. Lögfesting á almennum kröfum um skólalag 17	17
2.8.9. Lögfesting á sérstökum kröfum ef skóli er ekki valfrjál.....	17
2.8.10. Reglugerðarheimild	17
2.8.11. Samvinna um grunnskólalag	17
2.8.12. Kæruheimild	18
3. Grunnskólalögin.....	19
3.1. Yfirlit yfir ákvæði grunnskólalaga um sjálfstætt rekna grunnskóla	19
3.1.1. Eldri lagaákvæði um einkaskóla	19
3.1.2. Lagabreyting þann 1. janúar 2007	19
3.1.3. Ný grunnskólalög nr. 91/2008.....	21
3.1.4. Lagabreyting árið 2011.....	22
3.1.5. Tillaga um lagabreytingu árið 2014	23
3.2. Staða sjálfstætt rekinna grunnskóla í skólakerfinu.....	24
3.2.1. Skólaskylda og réttur til skólögöngu.....	24
3.2.2. Skyldan til að sækja almenna grunnskóla og undanþágur frá því	25
3.2.3. Ábyrgð sveitarfélaganna á grunnskólalag 25	25
3.2.4. Sjálfstætt reknir skólar	26
3.2.5. Sjálfstætt reknir skólar; almennir grunnskólar og undanþágur	26
3.2.6. Breytt notkun hugtaka með lögum 91/2008.....	28
3.3. Túlkun 43. gr. grunnskólalaga.....	29
3.3.1. Grunnskólalögin gilda „eftir því sem við á“	29
3.3.2. Almenn um efni 43. gr. grunnskólalaga	29
3.3.3. Rekstrarform	30
3.3.4. Samþykki sveitarfélags.....	30
3.3.5. Skylda til að gera þjónustusamning og efni slíkra samninga	31
3.3.6. Tímalengd þjónustusamnings	32
3.3.7. Riftun þjónustusamninga um grunnskólalag	33
3.3.8. Réttur til fjárframlags.....	33
3.4. Grunnskólalögin gilda „eftir því sem við á“	34
3.4.1. Inngangur	34

3.4.2. Markmið í störfum grunnskóla	35
3.4.3. Hlutverk skólanefndar	37
3.5. Nánar um hlutverk sveitarfélaga og útvistun grunnskólans	38
3.5.1. Sveitarstjórnarlög og heimild til útvistunar á lögmæltum verkefnum.....	38
3.5.2. Samspil hinnar almennu útvistunarheimildar sveitarstjórnarlaga og sérlaga	39
3.5.3. Samspil hinnar almennu útvistunarheimildar sveitarstjórnarlaga og 43. gr. grunnskólalaga	40
3.5.4. Ábyrgð sveitarfélaga á sjálfstætt reknun grunnskólum	40
3.5.5. Getur einkaaðili sinnt öllu grunnskólastarfi í tilteknu sveitarfélagi?	43
3.6. Eftirlit með sjálfstætt reknun grunnskólum	43
3.7. Fjármögnun sjálfstætt rekinna grunnskóla	44
3.7.1. Fjárframlög sveitarfélaga.....	44
3.7.2. Hugtakið heildarrekstur	45
3.7.3. Tímamark útgreiðslu og verðlagsbreytingar.....	45
3.7.4. Framlög vegna nemenda með þörf fyrir sérstaka aðstoð í námi	46
3.7.5. Skólagjöld og önnur gjaldtaka tengd nemendum	46
3.7.6. Önnur fjárframlög	47
4. Aðrar réttarreglur	48
4.1. Alþjóðlegar skuldbindingar og stjórnarskráin	48
4.2. Stjórnsýslulög, upplýsingalög og aðrar almennar reglur stjórnsýsluréttarins	50
4.2.1. Gildissvið stjórnsýslulaga nr. 37/1993	50
4.2.2. Almennar reglur sem gilda við hina daglega starfsemi grunnskólanna	50
4.2.3. Þagnarskylda og meðferð upplýsinga.....	51
4.2.4. Málaskrá, varðveisla gagna og afhendingarskylda til opinbers skjalasafns	52
4.2.5. Almennar skyldur verktaka skv. 101. gr. sveitarstjórnarlaga	52
4.2.6. Úrræði til að tryggja eftirfylgni með ofangreindum reglum.....	53
4.3. Stjórnsýslukæra.....	53
4.4. Réttarreglur um starfslíð sjálfstætt rekinna grunnskóla	54
5. Sjálfstætt reknir grunnskólar á öðrum Norðurlöndum	56
5.1. Inngangur	56
5.2. Danmörk.....	57
5.2.1. Almennt um kerfið	57

5.2.2. Einkareknir grunnskólar, rekstrarform og umfang.....	57
5.2.3. Fjármögnun frá hinu opinbera	58
5.2.4. Skólagjöld	58
5.3. Noregur.....	59
5.3.1. Almennt um kerfið	59
5.3.2. Einkareknir grunnskólar, rekstrarform og umfang.....	59
5.3.3. Fjármögnun frá hinu opinbera	60
5.3.4. Skólagjöld	60
5.4. Svíþjóð.....	60
5.3.1. Almennt um kerfið	60
5.3.2. Einkareknir grunnskólar, rekstrarform og umfang.....	60
5.3.3. Fjármögnun frá hinu opinbera,	61
5.3.4. Skólagjöld	61
5.5. Finnland	61
5.3.1. Almennt um kerfið	61
5.3.2. Einkareknir grunnskólar, rekstrarform og umfang.....	61
5.3.3. Fjármögnun frá hinu opinbera	61
5.3.4. Skólagjöld	62
6. Nánar um valin álitamál.....	63
6.1. Inngangur	63
6.2. Frelsi einkaaðila til skólahalds og kennslu og skyldur ríkisins	63
6.3. Val á rekstrarformi og áhrif þess fagleika og stöðugleika í skólastarfi.....	65
6.4. Stjórn rekstraraðila, hæfiskröfur og faglegt skólastarf.....	68
6.5. Á tilgangur rekstraraðila að vera afmarkaður við rekstur skóla og tengda starfsemi?.	69
6.6. Fjármögnun sjálfstætt rekinna skóla.....	71
6.7. Þýðing þess hvort aðgengi að sjálfstætt starfandi skóla er valfrjálst eða bundið.....	73
6.8. Réttarstaða starfsmanna	74
6.9. Samvinna sveitarfélaga og kæruehimild.....	74
7. Drög að frumvarpi	76
7.1. Tillögur að frumvarpstexta	76
7.2. Tillögur að skýringum við frumvarpstextann.....	80

1. Inngangur og afmörkun viðfangsefnis

1.1. Starfshópur mennta- og menningarmálaráðherra

Þann 28. október 2015 skipaði mennta- og menningarmálaráðherra nefnd um endurskoðun löggjafar um sjálfstætt starfandi grunnskóla. Hlutverk nefndarinnar var samkvæmt skipunarbréfi „að greina löggjöf um sjálfstætt starfandi grunnskóla hér á landi, leggja mat á þörf fyrir breytingar og gera viðeigandi tillögur þar að lútandi.“ Nefndinni var jafnframt gert að afla sér vitneskju um lagaumhverfi fyrir sambærilega skóla í nágrannalöndunum. Að síðustu kom fram í skipunarbréfinu að nefndin skyldi „skila af sér niðurstöðum og drögum að frumvarpi fyrir 15. febrúar 2016.“

Með breytingum sem urðu á skipun nefndarinnar með útgáfu nýrra skipunarbréfa, fyrst þann 19. nóvember 2015 og síðan þann 2. febrúar 2016, hafa eftirtaldir nefndarmenn tekið þátt í störfum nefndarinnar.

Trausti Fannar Valsson, án tilnefningar, formaður.

Eiríkur Ingvar Ingvarsson, án tilnefningar.

Vigdís Ósk Häsler Sveinsdóttir, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga

Tryggvi Þórhallsson, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga

Lárus M. K. Ólafsson, tilnefndur af Samtökum sjálfstætt starfandi skóla

Ólafur Loftsson, tilnefndur af Félagi grunnskólakennara

Hrefna Sigurjónsdóttir, tilnefnd af Heimili og skóla – Landssamtökum foreldra

Hreiðar Sigtryggsson, tilnefndur af Skólastjórafélagi Íslands

Með nefndinni unnu Elísabet Pétursdóttir lögfræðingur í mennta- og menningarmálaráðuneytinu og Guðni Olgeirsson sérfræðingur á skrifstofu mennta- og vísindamála í sama ráðuneyti.

1.2. Gerð skýrslunnar

Samhliða skipun nefndarinnar fól mennta- og menningarmálaráðuneytið Trausta Fannari Valssyni að vinna að endurskoðun löggjafar um sjálfstætt starfandi grunnskóla. Samið var um að sú vinna færi fram samhliða formennsku Trausta í ofangreindri nefnd og fælist m.a. í að „undirbúa greiningu og tillögur um útfærslu á löggjöf um sjálfstætt starfandi grunnskóla í áföngum til að leggja fyrir fundi starfshóps um sama efni.“ Í samræmi við framangreint hefur Trausti Fannar unnið þá skýrslu sem hér birtist að teknu tilliti til athugasemda, ábendinga og upplýsinga frá fulltrúum í nefndinni og sérfræðingum ráðuneytisins.

1.3. Afmörkun efnis

Tilfni þess að nefndin var skipuð eru álitamál sem upp hafa komið í tengslum við heimildir sveitarfélaga til að gera samninga við einkaaðila um rekstur á öllu grunnskólalaginu sínu eða umtalsverðum hluta þess.¹ Til grundvallar liggur sú afstaða mennta- og menningarmálaráðuneytis og ráðherra þess að löggjöf um málefnið skuli vera skýr og glögg, í þágu nemenda og annarra sem að málum koma.

Markmið með skrifum skýrslunnar er að draga saman upplýsingar og greiningu á álitamálum sem þörf virðist að taka afstöðu til í löggjöf um sjálfstætt rekna grunnskóla þannig að það geti orðið til gagns fyrir stefnumótun á þessu sviði. Fyrst og fremst ætti skýrslan þannig að gagnast ráðherra, Alþingi og sveitarstjórnnum og styðja við markvissa og upplýsta umræðu um löggjöf um sjálfstætt rekna grunnskóla, opinberan stuðning við þá og um réttarstöðu nemenda. Markmið skýrslunnar er á hinn bóginn ekki að taka afstöðu með eða á móti einkarekstri á grunnskólastiginu. Slíkur rekstur er þegar til staðar og hefur verið leyfður um langan tíma í íslenskum lögum. Í samræmi við umboð nefndarinnar hafa umræður á fundum hennar heldur ekki beinst sérstaklega að þörfinni á því að auka eða minnka vægi þessa rekstrarforms í grunnskólakerfinu eða um leiðir í því efni heldur fremur að því að greina hvernig megi tryggja að löggjöf um rekstur slíkra skóla sé skýr og glögg þannig að réttindi nemenda séu tryggð og starfsumhverfi sveitarfélaganna og rekstraraðila sjálfstætt rekinna skóla sé skýrt.

Í samræmi við framangreint er tilgangur þessarar skýrslu í meginatriðum að (1) veita yfirlit um lagalega stöðu og starfsumhverfi sjálfstætt rekinna grunnskóla, (2) veita yfirlit um löggjöf um sjálfstætt rekna grunnskóla á öðrum Norðurlöndum, (3) lýsa völdum álitamála varðandi löggjöf um sjálfstætt rekna skóla og skýra, eftir því sem þörf er á, frá afstöðu fulltrúa í nefnd mennta- og menningarmálaráðherra til þeirra og (4) leggja fram tillögu að drögum að frumvarpi til laga ásamt skýringum.

1.4. Sjálfstætt reknir grunnskólar á Íslandi

Á Íslandi starfa nú 12 sjálfstætt reknir grunnskólar. (1) *Landakotsskóli* er elsti sjálfstætt reknir skólinn og jafnframt með elstu grunnskólum landsins, stofnaður árið 1896. Hann er rekinn af sjálfseignarstofnun með sama nafni. Aðrir sjálfstætt reknir skólar eru eftirtaldir: (2) *Barnaskóli Hjallastefnunnar og Vífilsskóli í Garðabæ*, (3) *Barnaskólinn í Hafnarfirði*, (4) *Barnaskólinn í Reykjavík* og (5) *Tálknaflarðarskóli* eru reknir af fyrirtækinu Hjallastefnan ehf., (6) *Reykjavík International School* er rekinn af sjálfseignarstofnun með sama nafni, (7) *International School of*

¹ Vísast hér meðal annars í álit mennta- og menningarmálaráðuneytisins frá 26. september 2012, vegna samnings um sjálfstætt rekinn skóla í Tálknaflarðarhreppi og álit innanríkisráðuneytisins frá 14. mars 2014 í máli nr. IRR 12090310, um sama mál. Hér má einnig vísa í forsendur sem raktar eru í [frumvarpi til laga um breytingu á lögum um grunnskóla nr. 91/2008](#). Þingskjal nr. 634 – 426. mál, 144. löggjafarþing, 2014-2015. Frumvarpið varð ekki útrætt á þinginu.

Iceland, er rekinn af fyrirtækinu Alþjóðaskólinn á Íslandi ehf., (8) *Skóli Ísaks Jónssonar* er rekinn af sjálfseignarstofnun með sama nafni, (9) *Suðurhlíðarskóli* er rekinn af Kirkju sjöunda dags aðventista á Íslandi,² (10) *Tjarnarskóli* er rekinn af Tjarnaskóla ehf., (11) *Waldorfsskólinn Lækjarbotnum* er rekinn af félagi með sama nafni³ og (12) *Waldorfsskólinn Sólstafir* er rekinn af sjálfseignarstofnun með sama nafni.

Árlega gefur Samband íslenskra sveitarfélaga út svonefnda Skólaskýrslu. Nýjasta útgáfa er frá árinu 2014 og tekur mið af tölum ársins 2013.⁴ Í skýrslunni kemur fram að skólaárið 2013/2014 voru grunnskólar á Íslandi 168. Af þeim voru 10 skólanna sjálfstætt reknir, eða rétt tæp 6%. Grunnskólanemar í heild voru 42.734 en nemar í sjálfstætt reknum skólum voru 1.049 talsins, eða um 2,5% fjöldans.⁵

Allir sjálfstæðu skólarnir árið 2013 voru reknir á höfuðborgarsvæðinu. Nemendur í sjálfstætt reknum skólum í Reykjavík voru 572 eða um 4% nemenda (13.605 nemendur gengu í grunnskóla Reykjavíkurborgar). Í öðrum sveitarfélögum höfuðborgarsvæðisins voru 477 nemendur í sjálfstætt reknum skólum eða um 3,8% nemenda (11.989 nemendur gengu í grunnskóla sveitarfélaganna).⁶ Þetta breyttist árið 2014 en þá tók sjálfstætt rekinn skóli til starfa á Tálknarfirði.⁷

Samkvæmt sömu skýrslu fjölgaði nemendum í sjálfstætt reknum skólum á tímabilinu 2009 til 2013 um 55%, eða um 370 nemendur. Á sama tímabili fækkaði grunnskólanemum í grunnskólum sveitarfélaganna um 2% eða um tæplega 800 nemendur.⁸

² Skólustarf aðventista á Íslandi hófst árið 1905. Sjá grein sem birt var í Morgunblaðinu 28. október 2006: „Aðventakirkjan í Reykjavík 100 ára“, <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1110957/>.

³ Samtök sjálfstæðra skóla: Frelsi, fjölbreytni, fagmennska. Samtök sjálfstæðra skóla 2005-2015. Afmælisrit gefið út í tilefni 10 ára afmælis samtakanna. Reykjavík, 2015. Sjá: <http://svth.is/samtok-sjalfstaedra-skola-2/>

⁴ Samband íslenskra sveitarfélaga: Skólaskýrsla 2014, Reykjavík 2014. Sjá: http://www.samband.is/media/skolaskyrsla/Skolaskyrsla2014_Til-birtingar.pdf

⁵ Skólaskýrsla 2014, bls. 80 (tafla 37).

⁶ Skólaskýrsla 2014, bls. 73 (tafla 32).

⁷ Skólinn á Tálknarfirði er eini grunnskólinn í sveitarfélaginu og aðgangur að honum því ekki valfrjál. Börnum ber að sækja þangað nám til að fullnægja skólaskyldunni. Skólinn hefur því nokkuð sérstaka stöðu meðal sjálfstætt rekinna skóla. Í gögnum frá ráðuneyti menntamála kemur fram að skólinn hefur stöðu þróunarskóla, sbr. 44. grunnskólalaga.

⁸ Skólaskýrsla 2014, bls. 73.

2. Samantekt á efni skýrslunnar

2.1. Afmörkun

Skýrslan er unnin að beiðni mennta- og menningarmálaráðherra. Hún er skrifuð af Trausta Fannari Valssyni dósent við lagadeild Háskóla Íslands í samráði og samvinnu við nefnd ráðherra, sem skipuð var 28. október 2015, og sérfræðinga ráðuneytisins. Markmið skýrslunnar er að draga saman upplýsingar um löggjöf um sjálfstætt rekna grunnskóla á Íslandi og að leggja fram viðeigandi tillögur um breytingar á löggjöf þannig að réttindi nemenda í sjálfstætt reknum grunnskólum séu tryggð og starfsumhverfi sveitarfélaganna og rekstraráðila sjálfstætt rekinna skóla sé skýrt.⁹

Í skýrslunni er leitast við að (1) veita yfirlit um lagalega stöðu og starfsumhverfi sjálfstætt rekinna grunnskóla, (2) veita yfirlit um löggjöf um sjálfstætt rekna grunnskóla á öðrum Norðurlöndum, (3) lýsa völdum álitamála varðandi löggjöf um sjálfstætt rekna grunnskóla og skýra, eftir því sem þörf er á, frá afstöðu fulltrúa í nefnd mennta- og menningarmálaráðherra til þeirra og (4) leggja fram tillögu að drögum að frumvarpi til laga ásamt skýringum.¹⁰

2.2. Ábyrgð sveitarfélaga á grunnskólanum og sjálfstætt reknir grunnskólar

2.2.1. Sveitarfélögin bera ábyrgð á grunnskólanum

Sveitarfélögin bera ábyrgð á grunnskólalagði, hvert innan síns umdæmis, sbr. 5. gr. grunnskólalaga. Ráðherra hefur stjórnarfarslega yfirstjórn grunnskólans en ábyrgð á hinni daglegu framkvæmd laganna liggur að lögum hjá sveitarfélögunum. Í samræmi við þetta og ákvæði grunnskólalaga að öðru leyti þá er eignarhald og rekstur skólanna yfirleitt á hendi sveitarfélaga, innan ramma laga og eftir atvikum undir eftirliti ráðuneytisins eða stofnana þess.¹¹

2.2.2. Sveitarfélög mega útvista rekstri grunnskóla í heild eða að hluta

Grunnskólalögin kveða ekki með bindandi hætti á um skyldu sveitarfélaganna til að eiga og reka alla grunnskóla sjálf. Þau gera þvert á móti ráð fyrir sjálfstætt reknum grunnskólum sem starfi á grundvelli viðurkenningar ráðuneytisins, samþykkis viðkomandi sveitarstjórnar og þjónustusamnings við sveitarfélagið þar sem starfsemin og rammi hennar er útfærður. Heimildin er í 43. gr. grunnskólalaga.¹²

⁹ Kafli 1.2.

¹⁰ Kafli 1.3.

¹¹ Kafli 3.5.4.

¹² Kafli 3.5.5.

Á grundvelli 43. gr. grunnskólalaga getur sveitarfélag valið að (1) gera samning um að styrkja fjárhagslega einkarekinn grunnskóla sem starfar til hliðar við grunnskólakerfi sveitarfélagsins eða (2) gera samning við einkaaðila um að annast í heild sinni rekstur grunnskólanna í sveitarfélaginu, fyrir þess hönd. Grunnskólalög mæla ekki fyrir um valdheimildir annarra stjórnvalda til þess að grípa inn í stefnumörkun sveitarfélags að þessu leyti svo fremi þó að fyrir liggi að grunnskólalag af hálfu viðkomandi einkaaðila sé í fullu samræmi við kröfur grunnskólalaga.¹³

2.2.3. Sveitarfélögin bera líka ábyrgð á sjálfstætt rekrum grunnskólum

Af grunnskóla- og sveitarstjórnarlögum leiðir að sveitarfélag og viðkomandi sveitarstjórn bera fulla ábyrgð á grunnskólastarfinu og breytir engu í því efni þótt verkefninu hafi verið útvistað. Á það við hvort sem verkefninu er útvistað að hluta eða að öllu leyti. Ábyrgð sveitarfélaga að þessu leyti er rík og tekur ekki aðeins til starfsemi hvers og eins grunnskóla heldur jafnframt til þess að framboð grunnskólamenntunar í sveitarfélagi sé í heild í samræmi við þær kröfur sem af grunnskólalögum leiða.¹⁴

Sveitarfélög hafa almennt ekki sömu stjórnunarúrræði gagnvart sjálfstætt starfandi grunnskólum og eigin grunnskólum. Á milli framkvæmdastjóra sveitarfélags og starfsmanna skóla er til dæmis ekki sama vinnuréttarlega sambandið í þessum tveimur tilvikum. Mikilvægasta, og jafnvel á stundum eina, stjórn tækið sem sveitarfélagið hefur er samningur þess við rekstraraðila hins sjálfstætt starfandi skóla. Það er því lykilatriði, til þess að sveitarfélag geti staðið undir þeirri ábyrgð sem felst í því að tryggja börnum fullnægjandi menntun og aðra lögbundna aðstoð á grundvelli grunnskólalaga, að í þjónustusamningi um rekstur sjálfstætt starfandi grunnskóla sé tekið á öllum viðeigandi þáttum þannig að sveitarfélag geti brugðist hratt og örugglega við sé starfsemi einkaaðilans ekki fullnægjandi. Þessi krafa verður eðli málsins samkvæmt sérstaklega rík þegar hinn einkarekni skóli er ekki valfrjál.¹⁵

2.2.4. Sjálfstætt reknir grunnskólar á Íslandi

Á Íslandi starfa nú 12 sjálfstætt reknir grunnskólar. Af þeim eru 11 skólar reknir á höfuðborgarsvæðinu og einn á Tálknarfirði. Skólinn á Tálknarfirði sker sig úr í þessum hópi en þar tók einkaaðili tók að sér rekstur eina grunnskólans, fyrir hönd sveitarfélagsins. Skólinn á Tálknarfirði er því ekki valfrjál.¹⁶

Árið 2013 gengu rétt tæp 4% barna á höfuðborgarsvæðinu í sjálfstætt rekna grunnskóla (1049 nemendur). Frá 2009 til 2013 hafði þessum nemendum fjölgað um 55% eða um 370. Á

¹³ Kafli 3.5.5.

¹⁴ Kafli 3.5.4.

¹⁵ Kafli 3.6.

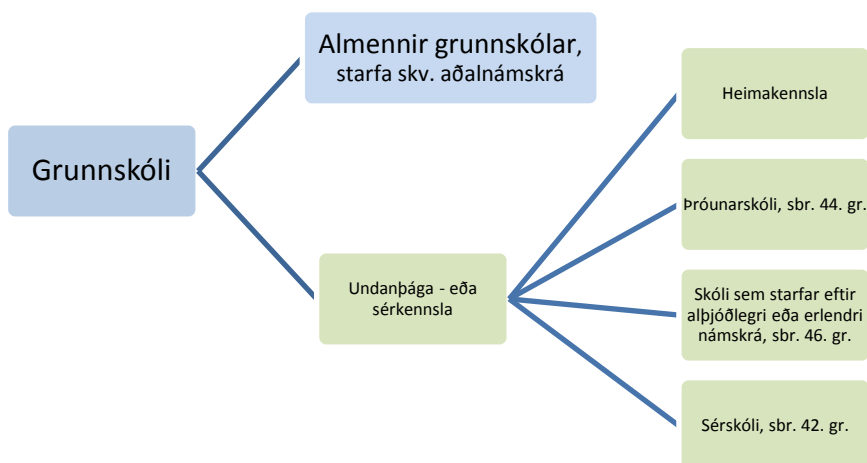
¹⁶ Kafli 1.4. Í gögnum frá ráðuneyti menntamála kemur fram að skólinn hefur stöðu þróunarskóla, sbr. 44. grunnskólalaga.

sama tímabili fækkaði grunnskólanemum í grunnskólum sveitarfélaganna á sama svæði um 2% eða um tæplega 800 nemendur.¹⁷

2.2.5. Almennir grunnskólar og undantekningar; skólakerfið

Grunnskólalögin eru tæmandi um það með hvaða hætti börn á grunnskólaaldri geta fullnægt skólaskyldu sinni. Hin almenna regla er að börn fullnægja skólaskyldu með því að ganga í *almennan grunnskóla*. Almennir grunnskólar í þessu sambandi teljast þeir skólar sem að öðru jöfnu lúta almennum fyrirmælum grunnskólalaga, s.s. um stjórnskipulag, kröfur til húsnæðis og um inntak náms sem nánar er mælt fyrir um í aðalnámskrá.¹⁸

Frá þessari almennu reglu eru þrjár undantekningar. Í fyrsta lagi getur ráðherra veitt heimild til starfsemi svonefndra *þróunarskóla*, sbr. 44. gr. grunnskólalaga. Í öðru lagi getur ráðherra veitt undanþágu sem felur í sér kennslu á grundvelli *erlendrar eða alþjóðlegrar námskrár*, sbr. 1. mgr. 46. gr., og í þriðja lagi getur skólastjóri, af hálfu viðkomandi sveitarfélags, veitt undanþágu til *heimakennslu* barns eða barna, sbr. 2. mgr. 46. gr. Þá má í fjórða lagi líta svo á að nám í *sérskóla*, sbr. 42. gr. grunnskólalaga, geti falið í sér undantekningu frá námi í almennum grunnskóla.¹⁹



2.2.6. Staða sjálfstætt rekinna skóla innan skólakerfisins

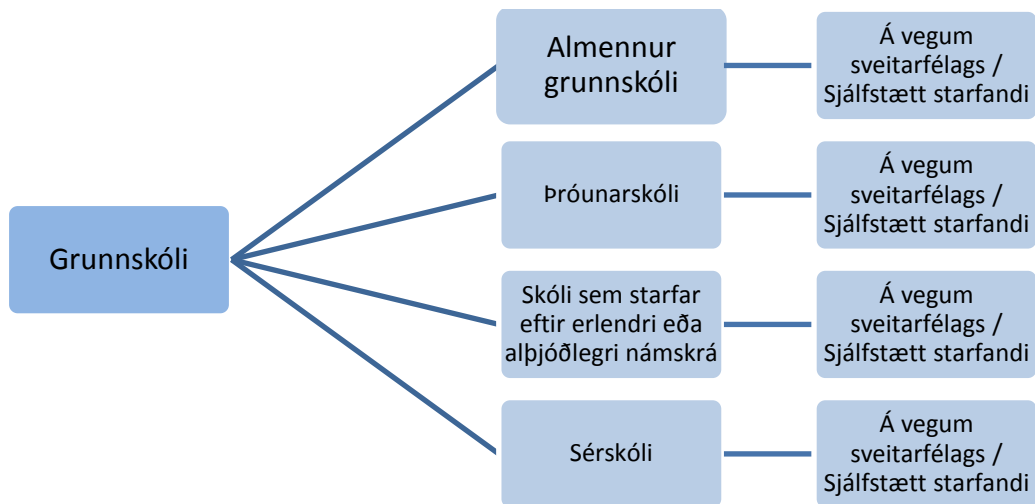
Af grunnskólalögum leiðir að sjálfstætt reknir grunnskólar teljast til hinna *almennu grunnskóla* í þessu skipulagi, til hliðar við þá almennu skóla sem sveitarfélögin reka, nema þeim hafi – líkt og við getur átt um skóla sveitarfélaganna sjálfra – verið veitt undanþága til að starfa undir öðru skipulagi.²⁰ Þessu má lýsa á svofelldan hátt:

¹⁷ Kafli 1.4.

¹⁸ Kafli 3.2.2.

¹⁹ Kafli 3.2.2.

²⁰ Kafli 3.2.5.



2.3. Inntak og túlkun 43. gr. grunnskólalaga

2.3.1. Inntakið í 43. gr. grunnskólalaga

Með lögum nr. 98/2006, var breytt þágildandi 56. gr. grunnskólalaga nr. 66/1995. Breytingarnar sem af þessu leiddu voru eftirfarandi:

- 1) Ráðherra skyldi veita einkareknum grunnskóla viðurkenningu í stað löggildingar áður. Ekki fólst þó í þessu efnisbreyting enda í báðum tilvikum um samþykki ráðherra að ræða.
- 2) Lögbundið var að rekstrarform einkarekins grunnskóla væri frjálst. Þá var ekki lengur gerð krafa um að ráðherra staðfesti rekstrarformið.
- 3) Gerð var krafa um að samþykki sveitarfélags lægi fyrir um stofnun sjálfstætt starfandi skóla og að sveitarfélag gæti bundið samþykki sitt við ákveðinn hámarksfjölda nemenda. Tengdist þessi breyting fjármögnun skólanna, sbr. lið 5 hér að neðan.
- 4) Tekið var fram að um sjálfstætt starfandi skóla giltu sömu lög og reglur og um grunnskóla sveitarfélaganna „eftir því sem við á“. Áður var í 56. gr. mælt fyrir um að um sjálfstætt starfandi skólar lytu sömu reglum og eftirliti og aðrir grunnskólar. Í skýringum er tekið fram að í þessu felist að ákvæði laga og reglna sem sérstaklega varði sveitarfélögin „ein og sér“ nái ekki til skóla sem reknir eru af öðrum.
- 5) Sjálfstætt starfandi skólum var tryggð lögbundin fjármögnun. Útreikningar að baki lagaákvæðinu eru útskýrðir í skýringum sem fylgdu frumvarpi til laganna, en jafnframt tekið fram að ekki verði skapaðir beinir fjárhagslegir hvatar til stofnunar og reksturs grunnskóla.

Ofangreint skipulag og regla um fjármögnun einkarekinna grunnskóla hélst óbreytt við setningu gildandi grunnskólalaga nr. 91/2008 – og er nú mælt fyrir um það í 43. gr. laganna.²¹ Með lögum nr. 91/2011 bættist við sú krafa að viðkomandi sveitarfélagi væri skylt að gera þjónustusamning við hinn einkarekna skóla.²²

2.3.2. Grunnskólalögin gilda „eftir því sem við á“

Í 1. mgr. 43. gr. grunnskólalaga segir að um sjálfstætt rekna grunnskóla gildi sömu lög og reglur og um grunnskóla skv. 1. gr. laganna „eftir því sem við á.“ Orðalag þessa ákvæðis, sem og ummæli í lögskýringargögnum, benda til þess að ætlun löggjafans hafi verið sú að það væru almennt öll ákvæði grunnskólalaganna, s.s. um skipulag skólalahalds, skólahúsnæði, starfsmannahald, stjórnskipulag skóla, réttindi nemenda, aðalnámskrá og eftirlit, sem skyldu ná til sjálfstætt rekinna grunnskóla. Aðeins þau ákvæði er sérstaklega vörðuðu sveitarfélögin „ein og sér“ skyldu ekki taka til sjálfstætt rekinna skóla. Þegar litið er til þeirra mikilvægu réttinda sem felast í réttinum til náms í grunnskóla, sem telst að öllu jöfnu varinn af 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, virðast heldur ekki rök til að túlka umrædda reglu þröngt.²³

Á hinn bóginn er umtalsvert álitamál hvort þetta orðalag sé jafn skýrt og æskilegt væri. Rúm túlkun þess getur mögulega skarast við réttarstöðu rekstraraðila hinna sjálfstætt starfandi skóla og frelsi þeirra til að skipuleggja bæði rekstur skóla og inntak náms. Álitamál er hvaða skyldur og kröfur verða á þá lagðar hverju sinni. Því meira íþyngjandi þær kvaðir eru sem lagðar eru á slíka rekstraraðila því meiri líkur eru til þess, í ljósi lögmætisreglu íslensk stjórnýslu- og stjórnskipunarréttar, að þeirra þurfi að geta í löggjöfinni sjálfri.²⁴ Í þessu ljósi er hið óljósa orðalag 43. gr. um að grunnskólalögin gildi „eftir því sem við á“ óheppilegt og óskýrt. Þá er ákvæðið, þrátt fyrir að lögð væri til rúm skýring á því hvaða ákvæði grunnskólalaga tækju til sjálfstætt rekinna skóla, einnig óskýrt frá sjónarhóli þeirra nemenda sem um ræðir og rétti þeirra til almennrar grunnenntunar. Sá óskýrleiki getur bæði haft áhrif á það *frelsi og áhrif* sem foreldrar vilja hafa um skipulag námsins og á *þau réttindi* sem börn njóta í náminu.

2.3.3. Túlkun á ákvæði 43. gr.

Ákvæði 43. gr. grunnskólalaga er ekki aðeins óskýrt um það hvernig það vísar til annarra ákvæða laganna. Viss óskýrleiki er einnig falinn í þeim efnisreglum sem ákvæðið geymir sjálf.²⁵ Þannig má nefna að ákvæði 2. mgr. 43. gr., um gerð þjónustusamnings, geymir ekki skýran ramma um það hvaða svigrúm málsaðilar hafa um skipulag grunnskólalahaldsins með þjónustusamningi – þrátt fyrir að þar séu tilgreindir þættir sem ber að semja um.²⁶ Þá má

²¹ Kafli 3.1.2.

²² Kafli 3.1.4.

²³ Kafli 3.4.1.

²⁴ Kafli 3.4.1.

²⁵ Kafli 3.3.1 og 3.3.2.

²⁶ Kafli 3.3.5.

nefna að það er óskýrt hvort ákvæðið gengur framur ákvæði 100. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 um hámarkstíma þjónustusamnings.²⁷ Ennfremur virðist ákvæðið á því byggt að í reglugerð skuli fjallað um tiltekna þætti og efnisatriði sem nauðsynlegt virðist að leggja fremur grundvöll að í almennum lögum, s.s. um meðferð á opinberum fjárframlögum til skólahaldsins.

2.4. Alþjóðlegar skuldbindingar og stjórnarskráin

Í kafla 4.1. er fjallað almennt um alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins á sviði grunnmenntunar og kröfur sem leiða af stjórnarskrá um það efni. Sérstaklega er þar vísað til skuldbindinga íslenska ríkisins samkvæmt 13. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, og 29. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins – en hann hefur verið festur í lög hér á landi. Í þessum ákvæðum er mælt með almennum hætti fyrir um réttindi til grunnmenntunar. Þar er hins vegar einnig 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. 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.²⁸

Ofangreind skuldbinding hefur mikilvæga þýðingu fyrir efni þessarar skýrslu. Frelsi foreldra til að velja hvar börn þeirra leggja stund á nám sitt og til að velja áherslur í því námi ber að virða, innan ramma hins almenna grunnskólakerfis og að því gættu að fullnægt sé grunnkröfum til þess kerfis.

Gildandi lög virðast leiða til þess að allir sjálfstæðir grunnskólar hér á landi þurfi, til starfsemi sinnar, að fá samþykki sveitarfélags um „stofnun skólans og framlög til hans.“ Þá getur sveitarfélag bundið samþykki sitt við „ákveðinn hámarksfjölda nemenda.“ Ef samþykki sveitarfélags liggur fyrir þá getur ráðherra veitt skólanum viðurkenningu og má hann þá taka til starfa. Ástæðan fyrir því að gerð er krafa um samþykki sveitarfélags er sú að allir grunnskólar sem hljóta viðurkenningu skv. 43. gr. eiga rétt á fjárframlagi úr sveitarsjóði vegna nemenda sem hafa lögheimili í því sveitarfélagi sem skólinn starfar í. Og fjárframlagið skal „að lágmarki“ vera í samræmi við reiknireglu 3. mgr. ákvæðisins.

Hvorki skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt alþjóðlegum sáttmálum né grunnreglur stjórnarskrárinnar fela í sér skyldu til að leggja einkareknum grunnskólum til fjármagn af opinberu fé.²⁹ Heimild sveitarfélaga til að hafna því að styrkja sjálfstætt rekna skóla gengur því ekki gegn slíkum kröfum. Hins vegar má færa fyrir því rök að takmarkanir

²⁷ Kafli 3.3.6.

²⁸ Kafli 4.1. og kafli 6.1.

²⁹ Kafli 4.1.

sem nú eru fyrir hendi á möguleikum einkaaðila til að reka grunnskóla, þótt sveitarfélagi hafni fjárveitingum, brjóti í bága við slíkar skuldbindingar eða gangi nærri því.³⁰

2.5. Stjórnsýslulög, upplýsingalög og aðrar almennar reglur stjórnsýsluréttar

Ákvæði stjórnsýslulaga, upplýsingalaga, laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga og ákvæði laga um opinber skjalasöfn (sem mæla m.a. fyrir um skyldu til að halda málaskrá) taka til sjálfstætt rekinna grunnskóla sem starfa á grundvelli þjónustusamninga við sveitarfélögin, a.m.k. til þess þáttar í starfseminni sem fellur undir grunnskólahaldið og tengist hinni opinberu þjónustu sem grunnskólinn telst vera að lögum. Leiðir þetta af efnislegu gildissviði umræddra laga en styðst einnig við ákvæði 100. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.³¹

2.6. Sjálfstætt reknir grunnskólar á öðrum Norðurlöndum

Í skýrslunni er veitt stutt yfirlit yfir löggjöf um sjálfstætt rekna grunnskóla í Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi. Í öllum þessum löndum eru almennir, opinberir og gjaldfrjálsir grunnskólar reknir á vegum sveitarfélaganna. Hefðin er jafnframt sú, í öllum löndunum, að meginþorri nemenda sækir nám sitt í slíka skóla.

Í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar og sögulegar hefðir leyfa öll löndin starfsemi einkarekinna grunnskóla. Öll ríkin leyfa jafnframt bæði að einkareknir skólar séu reknir á grundvelli fjárframlaga frá hinu opinbera og án þeirra. Löggjöfin í Finnlandi er fremur fátækleg en bæði í Noregi og Danmörku, sem stjórnarfarslega eru skyldust Íslandi, hafa verið sett ítarleg heildarlög um starfsemi sjálfstætt rekinna skóla og um fjárframlög til þeirra.

Í Noregi, Danmörku og Finnlandi er forræði á leyfisveitingum til einkarekinna grunnskóla hjá viðkomandi ráðuneytum en ekki hjá sveitarfélögunum. Í þessum ríkjum er fjármögnun einkarekinna skóla – að því leyti sem þeir eru fjármagnaðir af opinberu fé (sem er meginreglan) – jafnframt á hendi ráðuneytis. Í Svíþjóð eru samningar um sjálfstætt rekna grunnskóla sem njóta opinberra fjárveitinga á forræði sveitarfélaganna en ekki stjórnvalda ríkisins. Vísast hér nánar til kafla 5 í skýrslunni.

2.7. Þörf á breytingum

Af lýsingu á gildandi lögum í skýrslunni (kafla 3 og 4) má sjá að lagagrundvöllur sjálfstætt rekinna grunnskóla er ekki svo skýr sem æskilegt væri. Af ábyrgð sveitarfélaga á grunnskólahaldi leiðir að sú skylda hvílir á sveitarfélögum, þegar gerður er samningur við einkaaðila um sjálfstætt rekinn grunnskóla, að útfæra skyldur einkaaðilans þannig að ákvæðum grunnskólalaganna sé fullnægt. Það er því ekki hægt að fullyrða að gildandi lög brjóti í bág við stjórnarskrá eða tryggi ekki börnum rétt til almennrar grunnenntunar í

³⁰ Kafli 6.1.

³¹ Kafli 4.2.

samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar. Viss hætta er hins vegar á að umræddir samningar verði ekki fullnægjandi, og þar með væri slíkt brot mögulega fyrir hendi. Reynslan af framkvæmd grunnskólalaga hefur jafnframt leitt í ljós grá svæði sem skapast vegna hinna óglöggu lagafyrirmæla. Slíkt hefur í för með sér (1) óþarfa óskilvirkni í stjórnásluframkvæmdinni, bæði hjá ráðuneytinu og sveitarfélögunum, (2) óþarflega óljósan rekstrargrundvöll sjálfstætt rekinna skóla og (3) aukna hættu á því að réttindi barna verði skert. Birtingarmyndir hins síðastgreinda geta komið til vegna þess að skipulag skólahaldsins sé ekki nægilega vel útfært, vegna þess að eftirlit með skólahaldinu bregst og vegna þess að sveitarfélögin tryggja ekki að skólarnir fái nægjanlegt fjármagn til að standa undir þeim verkefnum sem þeim hafa verið falin. Það eru því hagsmunir allra að löggjöfin verði skýrari en nú er. Má í því sambandi jafnframt minna á að á löggjafanum hvílir sú skylda, sbr. 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar að tryggja í lögum rétt til almennrar grunnenntunar. Með vísan til þessa eru í skýrslunni lagðar til breytingar á grunnskólalögum – sbr. tillögu að frumvarpi sem lýst er í kafla 7.

Vinna við gerð skýrslunnar og umræður í nefnd ráðherra hafa einnig leitt í ljós líkur á að íslensk grunnskólalög séu ekki í fullkomnu samræmi við ákvæði alþjóðasamninga sem Ísland hefur fullgilt og innleidd hafa verið í almenn lög um frelsi til að stofna og reka menntastofnanir, sbr. lýsinguna í kafla 2.4. Er tillit tekið til þessa í áður nefndri frumvarpstíllögu.

2.8. Yfirlit yfir helstu tillögur um lagabreytingar

2.8.1. Yfirlit yfir tillögur um breytingar á lögum

Í kafla 7.1. er lögð fram tillaga að frumvarpi til laga um breytingar á grunnskólalögum. Lagt er til að í stað 43. gr. gildandi laga komi sjö ný lagaákvæði, 43. gr. og 43. gr. a til 43. gr. f. Þá er lagt til að breytt verði ákvæði 45. gr. um samvinnu sveitarfélaga, ákvæði 46. gr., vegna möguleika á undanþágu til reksturs skóla sem ekki eru fjármagnaðir af opinberum fjárframlögum og ákvæði og 47. gr. um kæruleiðir til ráðuneytis menntamála vegna grunnskólans. Þá er lagt til að brott falli 5. mgr. 6. gr. grunnskólalaga – en sú breyting stendur í tengslum við breytingu á 47. gr.³²

2.8.2. Skýrari reglur um þjónustusamninga og efniskröfur til þeirra

Í frumvarpstíllögunni er í fyrsta lagið lögð til skýrari lagaregla en nú gildir um gerð og inntak þjónustusamnings milli sveitarfélags og rekstraraðila sjálfstættis rekens skóla. Það er mikilvægt til að tryggja með sem bestum hætti að ekki komi upp grá svæði og vafi um það hvernig börnum verði veitt fullnægjandi grunnenntun, ekki síst ef það reynir á sérstakar skyldur gagnvart þeim – s.s. um sérstaka aðstoð í námi.³³

³² Sjá 1. gr. frumvarpstíllögu, kafla 7.1.

³³ Sjá 3. gr. frumvarpstíllögunnar (43. gr. a – 4. mgr.), kafla 7.1.

2.8.3. *Í grundvallaratriðum óbreyttar reglur um fjárframlög sveitarfélaga til einkarekinna grunnskóla*
Ekki er gerð tillaga um breytingu á fjárframlögum sveitarfélaga til sjálfstætt rekinna skóla. Þó er lagt til að fjárframlögin skuli ekki aðeins uppreikna einu sinni á ári heldur tvisvar. Þá er lagt til að greiðslur sveitarfélaga taki tillit til uppreiknings eigi síðar en mánuði eftir að hann liggur fyrir.³⁴

Fulltrúi Samtaka sjálfstætt starfandi skóla í nefnd mennta- og menningarmálaráðherra hefur gert athugasemdir við þessa niðurstöðu og telur rétt að ganga lengra í þessu efni. Er gerð grein fyrir þeim í kafla 6.6.

2.8.4. *Áfram er gert ráð fyrir staðfestingu ráherra á starfsemi sjálfstætts rekens skóla*

Lagt er til að áfram verði í lögum mælt fyrir um að til að sjálfstætt rekinn skóli geti tekið til starfa, á grundvelli þjónustusamnings við sveitarfélag, þá þurfi staðfestingu frá ráðuneytinu. Í slíkri staðfestingu felist lögmætiseftirlit af hálfu ráðuneytisins. Með vísan til eðlis slíkrar staðfestingar þá felur tillagan ekki í sér neinar umtalsverðar eða íþyngjandi kvaðir. Þvert á móti kann staðfestingin og aðkoma ráðuneytisins að vera samningsaðilum til hagsbóta og leiða til aukinnar skilvirkni. Að fenginni reynslu má svo eftir atvikum draga úr eftirliti ráðuneytisins með lagabreytingu.³⁵ Eftir almennum reglum getur ráðherra falið undirstofnun sinni þetta hlutverk.

2.8.5. *Skýrari heimild sveitarfélags til að hafna því að gera þjónustusamning*

Lagt er til að lögfest verði skýrari heimild en er í gildandi lögum fyrir sveitarfélög til að hafna því að gera þjónustusamninga við sjálfstætt rekna skóla og til að takmarka samninginn við tiltekinn fjölda nemenda. Þetta er ekki efnisbreyting frá gildandi lögum – a.m.k. ekki frá almennri túlkun þeirra í framkvæmd – en gerir forsendurnar og hinn lagalega grundvöll skýrari.³⁶

2.8.6. *Sérstakur ferill lögfestur ef sveitarfélag hafnar gerð þjónustusamnings*

Lagt er til að ef sveitarfélag hafnar því að veita einkareknum grunnskóla fjárhagsstuðning (þ.e. neitar að gera við hann þjónustusamning) þá geti slíkur skóli sótt um leyfi til starfsemi sinnar til ráðuneytis menntamála, sem þá taki afstöðu til leyfisins og setji rekstrinum skilyrði í samræmi við ákvæði grunnskólalaga. Slíku leyfi fylgi ekki lögvarinn réttur til fjárframlaga. Er talið rétt að leggja til þessa breytingu í ljósi alþjóðlegra skuldbindinga íslenska ríkisins sem leiða af samningum Sameinuðu þjóðanna um félagsleg réttindi.³⁷

³⁴ Sjá 3. gr. frumvarpstíllögunnar (43. gr. b), kafla 7.1.

³⁵ Sjá 3. gr. frumvarpstíllögunnar (43. gr. a – 2. mgr.), kafla 7.1.

³⁶ Sjá 3. gr. frumvarpstíllögunnar (43. gr. a – 3. mgr.), kafla 7.1.

³⁷ Sjá 5. gr. frumvarpstíllögunnar, kafla 7.1.

2.8.7. Lögfesting á almennum kröfum til rekstraráðila sjálfstættis rekens grunnskóla

Áfram er gert ráð fyrir að rekstrarform sjálfstættis rekinna skóla verði frjálst. Þó er lagt til að lögfestar verði almennar kröfur um skipulag og rekstur lögaðila sem starfræki sjálfstætt rekna skóla svo sem að yfir honum skuli vera stjórn og tilgangur hans afmarkaður við rekstur menntastofnana.³⁸

2.8.8. Lögfesting á almennum kröfum um skólalahaldið

Jafnframt er lagt til að lögfestar verði tilteknar grunnreglur um skólalahald sjálfstætt rekinna skóla sem eftir atvikum sé nánar útfært í þjónustusamningi – eins og fyrr greinir. Þannig er lagt til að sett verði skýrari regla en nú gildir um það með hvaða hætti önnur ákvæði grunnskólalaga nái til sjálfstætt rekinna skóla, um innritun í skólana, um gjaldtöku og um að skólarnir þurfi að setja almennar reglur um þessa þætti og birta þær opinberlega.³⁹

2.8.9. Lögfesting á sérstökum kröfum ef skóli er ekki valfrjáls

Ef grunnskóli er ekki valfrjáls er mikilvægt, til að tryggja grunnrétt barna til gjaldfrjálsrar menntunar, að setja samningum sveitarfélags og hins sjálfstættis rekna skóla sérstakan ramma. Tillaga er gerð í lagafrumvarpinu um slíkt lagaákvæði þar sem annars vegar er mælt fyrir um að í þjónustusamningi skuli tryggja rétt nemenda, fullnægjandi fjárframlög sveitarfélagsins og rétt sveitarfélagsins til að taka reksturinn yfir, ef þörf vaknar. Hins vegar er mælt fyrir um skyldu hins sjálfstætt rekna skóla í slíku samningssambandi við sveitarlag, og um rétt hans til að krefja sveitarfélagið um viðeigandi fjárframlög.⁴⁰

2.8.10. Reglugerðarheimild

Þrátt fyrir að í frumvarpstíllögum sé gert ráð fyrir mun ítarlegri lagaákvæðum um sjálfstætt rekna grunnskóla en nú eru í grunnskólalögum er áfram þörf fyrir reglugerðarheimild ráðherra. Tillaga er því gerð um lögfestingu hennar, í samræmi við það sem nú er í lögum.⁴¹

2.8.11. Samvinna um grunnskólalahald

Þrátt fyrir að það hafi fallið utan verkefnis nefndar mennta- og menningarmálaráðherra er í frumvarpstíllögu gerð tillaga um breytingar á 45. gr. grunnskólalaga, um samvinnu sveitarfélaga um grunnskólalahald. Með tillögum eru ákvæði grunnskólalaga uppfærð til samræmis við ákvæði nýrra sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Jafnframt er í ákvæðinu áréttað að í samningum sveitarfélaga um samvinnu um grunnskólalahald skuli taka afstöðu til heimildar á vettvangi samstarfsins til að fela einkaaðila rekstur grunnskóla sem samstarf er um. Er það einnig í samræmi við reglur sveitarstjórnarlaganna.⁴²

³⁸ Sjá 3. gr. frumvarpstíllögunnar (43. gr. c), kafli 7.1.

³⁹ Sjá 3. gr. frumvarpstíllögunnar (43. gr. d), kafli 7.1.

⁴⁰ Sjá 3. gr. frumvarpstíllögunnar (43. gr. e), kafli 7.1.

⁴¹ Sjá 3. gr. frumvarpstíllögunnar (43. gr. f), kafli 7.1.

⁴² Sjá 4. gr. frumvarpstíllögunnar.

2.8.12. *Kæruheimild*

Í frumvarpstillögunni er öllu framangreindu til viðbótar lagt til að ákvæði 47. gr. laganna verði breytt og það einfaldað nokkuð. Þannig er það lagt til að allar stjórnvaldsákvæðanir sem teknar eru á grundvelli grunnskólalaga verði kærnanlegar til ráðherra. Þessi breytingartillaga tekur til allra grunnskóla, en ekki aðeins einkarekinna skóla. Hún er hins vegar í samræmi við tillögu ráðherra að frumvarpi sem lagt var fram á 144. löggjafarþingi veturinn 2014-2015, en varð ekki útrætt. Þá hefur tillagan þýðingu fyrir hina sjálfstætt reknu skóla, enda er gert ráð fyrir því – til samræmis – að allar ákvæðanir einkarekinna skóla um rétt eða skyldu nemenda verði jafnframt kærnanlegar til ráðherra.⁴³

⁴³ Sjá 6. gr. frumvarpstillögunnar.

3. Grunnskólalögin

3.1. Yfirlit yfir ákvæði grunnskólalaga um sjálfstætt rekna grunnskóla

3.1.1. Eldri lagaákvæði um einkaskóla

Sjálfstætt reknir grunnskólar hafa starfað samhliða skólum hins opinbera hér á landi, því sem næst frá upphafi grunnskóla. Í lögum um grunnskóla hefur lengst af verið tekið tillit til þessa. Í 53. gr. laga nr. 34/1946, um fræðslu barna, var þannig mælt fyrir um að fræðslumálastjórn væri heimilt að löggilda grunnskóla eða hluta grunnskóla, sem kostaðir væru af einstökum mönnum eða stofnunum. Efnislega sambærilegt lagaákvæði var að finna í 75. gr. laga um grunnskóla nr. 63/1974, 73. gr. laga um grunnskóla nr. 49/1991 og í 56. gr. laga um grunnskóla nr. 66/1995, þótt samkvæmt þeim væri hlutverk þetta í höndum menntamálaráðuneytisins. Skilyrði fyrir löggildingu voru að viðkomandi skólar störfuðu samkvæmt reglugerð eða skipulagsskrá sem ráðuneytið staðfesti enda lytu þeir sama eftirliti og reglum og aðrir grunnskólar. Ennfremur var gerð sú krafa að kennarar við skóla þessa skyldu fullnægja öllum skilyrðum um rétt til kennslu fyrir grunnskóla.

Í öllum þessum lagabálkum voru skólar sem reknir voru á þessum forsendum nefndir *einkaskólar* og sérstaklega tekið fram að einkaskólar ættu „ekki kröfu til styrks af almannafé.“

3.1.2. Lagabreyting þann 1. janúar 2007

Lög nr. 98/2006, um breytingu á lögum nr. 66/1995, um grunnskóla, tóku gildi þann 1. janúar 2007. Tilgangur þeirra var að setja nánari lagaramma um starfsemi og fjármögnun einkaskólanna. Samhliða var í löggjöfinni hætt að nota hugtakið einkaskóli en í stað þess var nú rætt um sjálfstætt rekna grunnskóla. Eins og fyrr segir var í 56. gr. grunnskólalaga nr. 66/1995 að finna efnislega sambærilega reglu og verið hafði í lögum allt frá 1946. Eftir breytinguna sem tók gildi í upphafi árs 2007 hljóðaði ákvæðið hins vegar svo:

Menntamálaráðherra er heimilt að viðurkenna grunnskóla eða hluta grunnskóla, sbr. 3. gr., sem reknir eru af öðrum en sveitarfélögum í formi sjálfseignarstofnunar eða hlutafélags eða samkvæmt öðru viðurkenndu rekstrarformi, enda liggi fyrir samþykki sveitarfélags um stofnun skólans. Heimilt er að binda samþykki sveitarfélags við ákveðinn hámarksfjölda nemenda. Um slíka grunnskóla gilda sömu lög og reglur og um grunnskóla skv. 1. gr. eftir því sem við á.

Grunnskólar sem hljóta viðurkenningu skv. 1. mgr. eiga 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 á kostnaði samkvæmt þessari málsgrein skal taka mið af verðlagsbreytingum.

Menntamálaráðherra er heimilt að setja reglugerð um framkvæmd þessarar greinar í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og Hagstofu Íslands.

Eins og sjá má fólst í þessari breytingu að sjálfstætt starfandi skólar skyldu, ef viðkomandi sveitarfélag hefði samþykkt stofnun þeirra, eiga rétt á fjárframlögum úr sveitarsjóði. Samhliða var með sérstöku ákvæði til bráðabirgða mælt fyrir um að sjálfstætt starfandi skólar sem þegar hefðu löggildingu skyldu jafnframt fá slík fjárframlög.

Í skýringum með frumvarpi til umræddra laga er bent á að nokkrir einkaskólar eða sjálfstætt starfandi grunnskólar hafi verið reknir hér á landi um langan tíma, t.d. Ísaksskóli, Landakotsskóli, Suðurhlíðarskóli og Tjarnarskóli. Einnig væru starfandi tveir Waldorfsskólar og nýjasti sjálfstætt rekni skólinn væri Barnaskóli Hjallastefnunnar í Garðabæ. Flestir þessara skóla hefðu átt í fjárhagserfiðleikum þar sem framlag sveitarfélaganna til þeirra hefði ekki nægt til að reka skólana með viðunandi hætti. Þar sem engin ákvæði hefðu verið í lögum um rétt þessara skóla á framlögum hefði það alfarið verið ákvörðunaratriði sveitarfélaga á hvern hátt starfsemi þeirra hefði verið styrkt. Með hliðsjón af þessu væri það markmið breytinganna að gera stöðu sjálfstætt starfandi grunnskóla sterkari.⁴⁴

Breytingarnar sem um ræðir voru í grundvallaratriðum eftirfarandi:

- 1) Ráðherra skyldi veita viðurkenningu í stað löggildingar áður. Ekki fólst þó í þessu efnisbreytingu, enda í báðum tilvikum um samþykki ráðherra að ræða.
- 2) Lögbundið var að rekstrarform gæti verið með mismunandi hætti og ekki lengur gerð krafa um að ráðherra staðfesti rekstrarform.
- 3) Gerð var krafa um að samþykki sveitarfélags lægi fyrir um stofnun sjálfstætt starfandi skóla og að sveitarfélag gæti bundið samþykki sitt við ákveðinn hámarksfjölda nemenda. Tengdist þessi breyting fjármögnun skólanna, sbr. lið 5 hér að neðan.
- 4) Tekið var fram að um sjálfstætt starfandi skóla giltu sömu lög og reglur og um grunnskóla sveitarfélaganna „eftir því sem við á“. Áður var í 56. gr. mælt fyrir um að um að sjálfstætt starfandi skólar lytu sömu reglum og eftirliti og aðrir grunnskólar. Í skýringum er tekið fram að í þessu felist að ákvæði laga og reglna sem sérstaklega varði sveitarfélögin „ein og sér“ nái ekki til skóla sem reknir eru af öðrum.
- 5) Sjálfstætt starfandi skólum var tryggð lögbundin fjármögnun. Útreikningar að baki lagaákvæðinu eru útskýrðir í skýringum sem fylgdu frumvarpi til laganna, en jafnframt tekið fram að ekki verði skapaðir beinir fjárhagslegir hvatar til stofnunar og reksturs grunnskóla.

Samhliða ofangreindu var breytt 9. gr. þágildandi grunnskólalaga og þar tekið fram að menntamálaráðherra hefði ekki aðeins eftirlit með því að sveitarfélög uppfylltu þær skyldur sem lögin, reglugerðir við þau og aðalnámskrá kvæðu á um heldur næði það eftirlit einnig til sjálfstætt rekinna grunnskóla. Tilgangurinn var að tryggja eftirlit með starfsemi skólanna og

⁴⁴ [Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 66/1995, um grunnskóla](#). Þingskjal 671 – 447. mál, 132. löggjafarþing, 2005-2006.

stóð hún í tengslum við þá breytingu á 56. gr. laganna sem lýst er í fjórða töluliðnum hér að ofan.

3.1.3. Ný grunnskólalög nr. 91/2008

Lög nr. 91/2008, um grunnskóla, tóku gildi þann 1. júlí 2008. Lögin byggjast á tveggja ára vinnu við heildarendurskoðun laganna sem unnin var í víðtæku samstarfi við hagsmunaaðila.

Í skýringum sem fylgdu frumvarpi til laganna er nær ekkert vikið að mismunandi rekstrarformum grunnskóla og 43. gr. laganna var að nær öllu leyti samhljóða 56. gr. eldri grunnskólalaga, eins og ákvæðinu hafði verið breytt með lögum nr. 98/2006. Ákvæðið hljóðaði svo:

Ráðherra er heimilt að viðurkenna grunnskóla eða hluta grunnskóla, sbr. 1. gr., sem reknir eru af öðrum en sveitarfélögum í formi sjálfseignarstofnunar eða hlutafélags eða samkvæmt öðru viðurkenndu rekstrarformi, enda liggi fyrir samþykki sveitarfélags um stofnun skólans. Heimilt er að binda samþykki sveitarfélags við ákveðinn hámarksfjölda nemenda. Um slíka grunnskóla gilda sömu lög og reglur og um grunnskóla skv. 1. gr., eftir því sem við á. Þar á meðal skal af hálfu viðkomandi skóla fylgt ákvæðum stjórnarsýslulaga við töku ákvarðana sem kærarlegar eru skv. 47. gr. Það á þó ekki við um ákvarðanir um gjaldtöku.

Grunnskólar sem hljóta viðurkenningu skv. 1. mgr. eiga 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 á kostnaði samkvæmt þessari málsgrein skal taka mið af verðlagsbreytingum.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um framkvæmd þessarar greinar í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og Hagstofu Íslands. Í reglugerð skal m.a. kveðið nánar á um skilyrði fyrir viðurkenningu, hvernig staðið verði að veitingu hennar, upplýsingagjöf til sveitarfélaga og ráðuneytis, eftirlit með starfsemi og afturköllun viðurkenningar.

Eins og ráða má af samanburði 43. gr. hinna nýju laga og 56. gr. eldri laganna, með breytingum, þá er munur þeirra einvörðungu sá að við 1. mgr. nýja ákvæðisins hefur bæst regla um að sjálfstætt starfandi skólar skuli fylgja ákvæðum stjórnarsýslulaga, í tilgreindum tilvikum, og þá er 3. mgr. nýja ákvæðisins nokkru nákvæmari um það hvað ráðherra skal fjalla um í reglugerð um skilyrði fyrir viðurkenningu.

Hér má jafnframt taka fram að með lögum nr. 91/2008 voru stigin viss skref í þá átt að skýra ábyrgð sveitarfélaga annars vegar og ráðuneytisins hins vegar á grunnskólahaldi og eftirlit með því. Án þess að sú breyting sé beint útskýrð í frumvarpi til laganna þá var m.a. horfið frá því orðalagi í lögum að ráðherra skyldi hafa eftirlit með sjálfstætt reknum grunnskólum, samhliða sveitarfélögunum. Beinist eftirlit ráðherra nú, samkvæmt orðalagi í

grunnskólalögum, almennt að skólahaldi í viðkomandi *sveitarfélagi* hvort sem þar er um að ræða hefðbundinn grunnskóla sveitarfélags eða sjálfstætt rekinn skóla sem nýtur fjárframlaga frá sveitarfélaginu. Nánar er að þessu vikið í kafla 3.6.

3.1.4. Lagabreyting árið 2011

Með 9. gr. laga nr. 91/2011, um breytingu á lögum um grunnskóla nr. 91/2008, með síðari breytingum, voru gerðar breytingar á 43. gr. grunnskólalaganna – í fjórum liðum. Ákvæði umræddrar 9. gr., um breytingu á 43. gr. grunnskólalaga, var svohljóðandi:

- a. Við upphafsmálslið 1. mgr. bætist: og framlög til hans.
- b. Við 2. másl. 1. mgr. bætist: og nánari útfærslu á atriðum í þjónustusamningi skv. 2. mgr.
- c. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Sveitarfélög skulu gera þjónustusamninga við grunnskóla sem falla undir þessa grein. Í samningi skulu koma fram atriði er varða áherslur í starfsemi skólans, mat og eftirlit með gæðum, fjárhagsleg samskipti og atriði sem varða gildi samnings, þar á meðal um reynslutíma. Þá skal í samningi tekin afstaða til þess hvort rekstraraðili hafi heimild til gjaldtöku af foreldrum og að hvaða marki heimildin tekur til kennslu og skólamáltíða. Enn fremur skal gengið frá fyrirkomulagi sérfræðipjónustu og skólaaksturs, ef við á. Grunnskóli með viðurkenningu ráðuneytisins á rétt á því að sveitarstjórn geri við hann þjónustusamning.

d. Á eftir orðunum „veitingu hennar“ í 2. másl. 3. mgr. kemur: form og efni þjónustusamninga, þ.m.t. meðferð rekstrarafgangs af starfsemi skólans sem rekja má til opinberra fjárveitinga; og í stað orðanna „og afturköllun viðurkenningar“ í sama málslið kemur: afturköllun viðurkenningar og riftun þjónustusamnings vegna vanefnda á ákvæðum hans.

Skýringar við þetta lagákvæði sem fylgdu frumvarpi til umræddra laga voru svohljóðandi:

Lagðar eru til allmiklar breytingar á lagaumhverfi grunnskóla sem reknir eru af öðrum aðilum en sveitarfélögum. Áfram er gert ráð fyrir að aðrir aðilar en sveitarfélög geti rekið grunnskóla og að mennta- og menningarmálaráðuneytið sjái um að viðurkenna slíka skóla. Lagt er til að sett séu lagaákvæði þess efnis að sveitarfélög skuli gera þjónustusamninga við grunnskóla sem falla undir þessa grein til allt að sjö ára í senn með ákvæðum um möguleika á endurskoðun og að grunnskóli með viðurkenningu ráðuneytisins eigi rétt á því að sveitarstjórn geri við hann þjónustusamning. Í gildandi lögum er ekki vikið að þjónustusamningum sveitarfélaga við skóla sem reknir eru af öðrum aðilum, en í reglugerð sem sett hefur verið er heimildarákvæði þess efnis að sveitarstjórnir geri þjónustusamninga við ábyrgðaraðila skólans, enda hefur verið kallað eftir skýrari ramma um starfsemi þessara skóla. Hér er því verið að setja sérstaka lagastoð fyrir gerð þjónustusamninga og tilgreint að ekki sé heimilt að gera slíka samninga til lengri tíma en sjö ára í senn. Í samningi skulu koma fram atriði er varða áherslur í starfsemi skólans, mat og eftirlit með gæðum, fjárhagsleg samskipti og atriði sem varða gildi samnings, þar á meðal um reynslutíma. Þá skal í samningi tekin afstaða til þess hvort rekstraraðili hafi heimild til gjaldtöku af foreldrum, og að hvaða marki heimildin tekur til kennslu og skólamáltíða. Gert er ráð fyrir að gjaldtökuheimildir samkvæmt samningi fari eftir

Því hversu hátt framlag kemur frá sveitarfélaginu til reksturs skólans. Enn fremur skal gengið frá fyrirkomulagi sérfræðiþjónustu og skólaaksturs eftir því sem við á.

Gerð er sú breyting að ítarlegri ákvæði eru sett um atriði sem taka þarf tillit til í reglugerð sem ráðherra setur um framkvæmd þessarar greinar. Í reglugerð skal m.a. kveðið nánar á um skilyrði fyrir viðurkenningu, hvernig staðið verði að veitingu hennar, form og efni þjónustusamninga, þ.m.t. meðferð rekstrarafgangs af starfsemi skólans, upplýsingagjöf til sveitarfélaga og ráðuneytis, eftirlit með starfsemi, afturköllun viðurkenningar og uppsögn þjónustusamnings. Gert er ráð fyrir að ráðuneytið móti í reglugerð viðmið um meðferð rekstraraðila á mögulegum rekstrarafgangi af starfsemi skólans. Loks eru sett ákvæði þess efnis að fjalla á um mögulega uppsögn á þjónustusamningi sveitarfélaga við skólana, en engin heimild hefur verið í gildandi lögum um slíkt, einungis afturköllun ráðuneytisins á viðurkenningu vegna vanefnda. Er þetta sett til að veita sveitarfélögum svigrúm innan ramma laganna.⁴⁵

Eins og ráðið verður af efni breytinganna var með þeim kveðið á um skylt væri að gera *þjónustusamning* milli viðkomandi sveitarfélags og þeirra skóla er störfuðu á grundvelli 43. gr. laganna. Tilgangurinn virðist hafa verið að setja starfsemi skólanna skýrari ramma. Þótt ekki sé að því vikið í skýringum með lagafrumvarpinu má af efni lagaákvæðisins ráða að tilefni hefur þótt til að í þjónustusamningi yrði meðal annars kveðið á um gjaldtöku skóla af foreldrum, fyrirkomulag sérfræðiþjónustu og skólaakstur.

3.1.5. Tillaga um lagabreytingu árið 2014

Á 144. löggjafarþingi 2014-2015, nánar tiltekið þann 1. desember 2014, lagði mennta- og menningarmálaráðherra fram frumvarp um breytingu á lögum um grunnskóla nr. 91/2008. Frumvarpið varð ekki útrætt á þinginu og hefur ekki verið lagt fram að nýju á þessu þingi. Frumvarpið laut m.a. að breytingum á lögum um sjálfstætt starfandi grunnskóla.

Í 2. gr. frumvarpsins var að finna svohljóðandi tillögu:

Á eftir 3. mgr. 43. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Ef samningur sveitarfélags við rekstraraðila skv. 1. mgr. felur í sér eða leiðir til þess að nemendur og foreldrar hafa ekki val um hvort barn sækir nám í sjálfstætt starfandi grunnskóla eða grunnskóla sem sveitarfélagið starfrækir sjálft, svo sem ef rekstraraðili tekur að sér rekstur eina skóla sveitarfélagsins eða hluta hans eða rekstur allra skóla í sveitarfélagi, skal í þjónustusamningi og við viðurkenningu ráðherra koma fram að sveitarfélagi beri að tryggja að ákvæði grunnskólalaga séu uppfyllt. Í þjónustusamningi og við viðurkenningu ráðherra skal jafnframt koma fram að:

a. skólanefnd sveitarstjórnar hafi sambærilegt hlutverk gagnvart skólalaldi í sjálfstætt starfandi grunnskóla og henni er ætlað skv. 6. gr. gagnvart skólalaldi í grunnskóla sem rekinn er af viðkomandi sveitarfélagi,

b. kennsla sé nemendum að kostnaðarlausu, sbr. 1. mgr. 31. gr., og gjaldtaka af nemendum og foreldrum vegna skólustarfs lúti sömu reglum og ef sveitarfélag ræki skólann sjálft,

⁴⁵ [Frumvarp til laga um breytingu á lögum um grunnskóla nr. 91/2008](#). Þingskjal nr. 1290 – 747. mál, 139. löggjafarþing, 2010-2011.

c. verði rekstraraðila ókleift að efna skyldur sínar samkvæmt þjónustusamningi eða eftirlit sveitarfélags eða ráðuneytis með skólastarfi leiðir í ljós verulega annmarka á skólastarfi skal gera ráð fyrir að sveitarfélag geti yfirtekið starfsemina í því skyni að tryggja samfellu í skólalaldi. Við yfirtöku starfseminnar verði unnt að ganga inn í samninga rekstraraðila, svo sem við starfsfólk, um húsnæði og tækjabúnað.⁴⁶

Í skýringum sem fylgdu umræddu frumvarpi kom fram að tilefni tillögu um breytingar á 43. gr. grunnskólalaga væru álitamál sem upp hefðu komið í tengslum við heimildir sveitarfélaga til að gera samninga við einkaaðila um rekstur á allri grunnskólastarfsemi viðkomandi sveitarfélaga. Með umræddri breytingu væri brugðist við þessum álitamálum með það að markmiði að tryggja hag þeirra barna sem um ræðir og rétt þeirra til menntunar en einnig að setja skýrari ramma um slíka samninga til hagsbóta fyrir viðkomandi sveitarfélög og samningsaðila þeirra. Í skýringunum kemur jafnframt fram að tilgangur tillögunnar sé ekki að hrófla við því fyrirkomulagi sem lengi hafi tíðkast að sjálfstætt starfandi grunnskólar starfi við hlið hefðbundinna opinberra grunnskóla. Tilgangurinn sé ekki heldur að breyta eða auka frelsi sveitarfélaganna til að gera samninga við einkaaðila um rekstur grunnskóla. Hins vegar sé mikilvægt að löggjöf um starfsemi sjálfstætt starfandi eða einkarekinna grunnskóla sé fullnægjandi og svari með sem ítarlegustum hætti álitamálum um réttindi barna og foreldra og um inntak náms í slíkum skólum. Þetta sé einnig mikilvægt, ekki síst ef það verður þróunin í auknum mæli að sveitarfélög kjósi að gera samninga við einkaaðila um rekstur alls eða umtalsverðs hluta grunnskólalalds í sveitarfélagi.⁴⁷

Frumvarp þetta varð ekki útrætt á Alþingi á 144. löggjafarþingi og hefur ekki verið mælt fyrir því á ný.

3.2. Staða sjálfstætt rekinna grunnskóla í skólakerfinu

3.2.1. Skólaskylda og réttur til skólagöngu

Í lögum um grunnskóla er mælt fyrir um *skólaskyldu*, nema sérstök undanþága hafi verið veitt lögum samkvæmt. Segir í 2. málslíð 1. mgr. 3. gr. að öllum börnum, að jafnaði á aldrinum 6 – 16 ára, sé skylt að sækja grunnskóla. Skylda þessi er áréttuð í 15. gr. laganna.

Lög um grunnskóla mæla einnig fyrir um *rétt barna til skólagöngu*. Í 3. mgr. 5. gr. segir að sveitarstjórn sé skylt að sjá til þess að skólaskyld börn skv. 3. gr. sem lögheimili eiga í sveitarfélaginu og börn sem ráðstafað hefur verið í fóstur til fósturforeldra með lögheimili í sveitarfélagi njóti skólavistar samkvæmt ákvæðum laganna. Í 4. mgr. 5. gr., sbr. 19. gr. laganna, er jafnframt mælt fyrir um skyldu og rétt barna til skólavistar þótt ekki liggi fyrir niðurstaða um lögheimili þess.

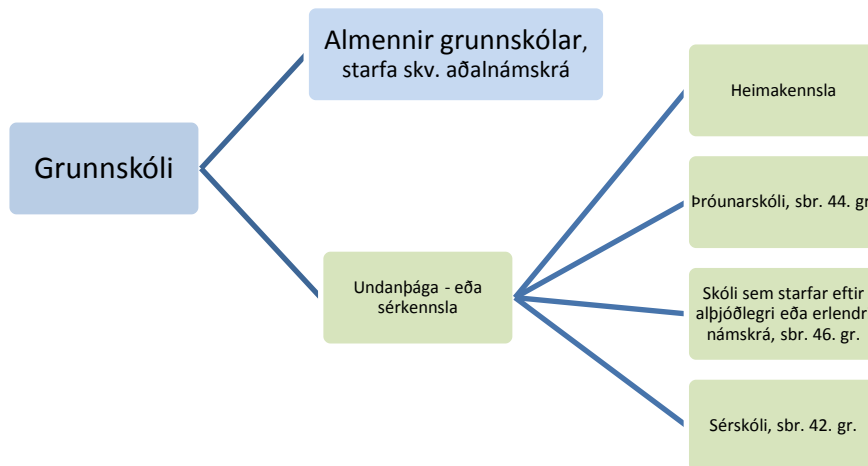
⁴⁶ [Frumvarp til laga um breytingu á lögum um grunnskóla nr. 91/2008](#). Þingskjal nr. 634 – 426. mál, 144. löggjafarþing, 2014-2015. Frumvarpið varð ekki útrætt á þinginu.

⁴⁷ Sjá sömu heimild.

3.2.2. Skyldan til að sækja almenna grunnskóla og undanþágur frá því

Grunnskólalögin eru tæmandi um það með hvaða hætti börn á grunnskólaaldri geta fullnægt skólaskyldu sinni. Hin almenna regla er að börn fullnægja skólaskyldu með því að ganga í *almennan grunnskóla*. Almennir grunnskólar í þessu sambandi teljast þeir skólar sem að öðru jöfnu lúta almennum fyrirmælum grunnskólalaga, s.s. um stjórnskipulag, kröfur til húsnæðis og um inntak náms sem nánar er mælt fyrir um í aðalnámskrá.

Frá þessari almennu reglu eru þrjár undantekningar. Í fyrsta lagi getur ráðherra veitt heimild til starfsemi svonefndra *þróunarskóla*, sbr. 44. gr. grunnskólalaga. Í öðru lagi getur ráðherra veitt undanþágu sem felur í sér kennslu á grundvelli *erlendrar eða alþjóðlegrar námskrár*, sbr. 1. mgr. 46. gr., og í þriðja lagi getur skólastjóri, af hálfu viðkomandi sveitarfélags, veitt undanþágu til *heimakennslu* barns eða barna, sbr. 2. mgr. 46. gr. Þá má í fjórða lagi líta svo á að nám í *sérskóla*, sbr. 42. gr. grunnskólalaga, geti falið í sér undantekningu frá námi í almennum grunnskóla.



3.2.3. Ábyrgð sveitarfélaganna á grunnskólahaldi

Samkvæmt grunnskólalögum hvílir hin almenna ábyrgð af grunnskólahaldi á sveitarfélagunum. Undir þá ábyrgð fellur bæði að tryggja réttinn til skólagöngu og skólaskyldu. Kemur þetta m.a. fram í 1. mgr. 5. gr. grunnskólalaga en þar segir að rekstur almennra grunnskóla sé á ábyrgð og kostnað sveitarfélaga. Ábyrgð sveitarfélaga er áréttuð víðar í grunnskólalögum, sbr. m.a. 3. mgr. 5. gr., sem fyrir er vikið að, í 22. gr. varðandi skólaakstur, um mat á starfsemi grunnskóla, sbr. 37. gr., varðandi sérfræðiþjónustu við nemendur, sbr. 40. gr. o.fl.

Ábyrgð sveitarfélaga á starfsemi grunnskóla og svo meginefni grunnskólalaga um rétt og skyldu barna á grunnskólaaldri til menntunar í grunnskóla verður ekki slitið í sundur. Réttur barna til menntunar í grunnskóla telst að öllu jöfnu varinn af 2. mgr. 76. gr.

stjórnarskrárinnar en þar kemur fram að öllum skuli í lögum tryggður réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi.⁴⁸ Með setningu grunnskólalaga hefur löggjafinn falið sveitarfélögunum að tryggja borgurunum þann lágmarksrétt sem stjórnarskráin mælir að þessu leyti fyrir um, eins og þessi réttur hefur verið útfærður með grunnskólalögum. Ráðherra er að vísu að hluta til falin þessi ábyrgð, sbr. m.a. 24. gr. laganna um setningu aðalnámskrár, 38. gr. um ytra mat ráðuneytisins á grunnskólastarfi og 39. gr. um samræmt námsmat í grunnskólum, og í tengslum við veitingu undanþágu á grundvelli 44. gr. (þróunarskólar) og 1. mgr. 46. gr. grunnskólalaga (erlend eða alþjóðleg námskrá). Sjálfstæði sveitarfélaganna í íslensku stjórnkerfi, sbr. m.a. 78. gr. stjórnarskrárinnar, leiðir hins vegar til þess að sveitarfélögin bera sjálfstæða ábyrgð á eigin stjórnsýsluframkvæmd og þar með á framkvæmd grunnskólalaganna, hvað sem líður ábyrgð ráðherra.⁴⁹

3.2.4. Sjálfstætt reknir skólar

Rekstur grunnskóla er almennt á ábyrgð og kostnað sveitarfélaga, sbr. 5. gr. grunnskólalaga. Grunnskólar eru einnig almennt reknir af sveitarfélögunum sjálfum. Lög gera þó ekki nauðsynlega ráð fyrir því að svo sé. Í 1. gr. grunnskólalaga kemur fram að lögin taki til „grunnskóla á vegum sveitarfélaga, til sjálfstætt rekinna grunnskóla sem hlotið hafa viðurkenningu ... og til viðurkennds náms á grunnskólastigi.“ Í 1. mgr. 15. gr. kemur fram að skólaskyldu sé unnt að fullnægja í „grunnskólum á vegum sveitarfélaga, í sjálfstætt reknunum grunnskólum eða með öðrum viðurkenndum hætti“. Þá segir í 1. mgr. 43. gr. laganna að ráðherra sé „heimilt að viðurkenna grunnskóla eða hluta grunnskóla, sbr. 1. gr., sem reknir eru af öðrum en sveitarfélögum í formi sjálfseignarstofnunar eða hlutafélags eða samkvæmt öðru viðurkenndu rekstrarformi, enda liggi fyrir samþykki sveitarfélags um stofnun skólans og framlög til hans.“

3.2.5. Sjálfstætt reknir skólar; almennir grunnskólar og undanþágur

Í 1. mgr. 43. gr. grunnskólalaga segir að um sjálfstætt rekna grunnskóla gildi „sömu lög og reglur og um grunnskóla skv. 1. gr., eftir því sem við á.“ Í 44. gr. laganna segir að undanþága ráðherra til að reka *þróunarskóla* geti hvort sem er verið veitt sjálfstætt reknunum grunnskóla eða sveitarfélagi. Þá segir í 1. mgr. 46. gr. að undanþága sem lýtur að því að leyfa skóla eða námsbraut að starfa eftir viðurkenndri erlendri eða alþjóðlegri námsskrá og námsskipan verði veitt almennum grunnskóla.

Þegar þessar lagareglur eru virtar verður ekki annað ráðið af grunnskólalögum en að sjálfstætt reknir grunnskólar sem hlotið hafa viðurkenningu á grunni 43. gr. grunnskólalaga teljist, að öðru jöfnu, til þess sem nefna má *almennir grunnskólar*. Slíkir skólar teljist þannig hluti af því námsskipulagi sem fullnægir almennum ákvæðum grunnskólalaga og ekki þarfnast undanþágu á grunni 44. gr., eða 1. eða 2. mgr. 46. gr. laganna. Viðurkenning á

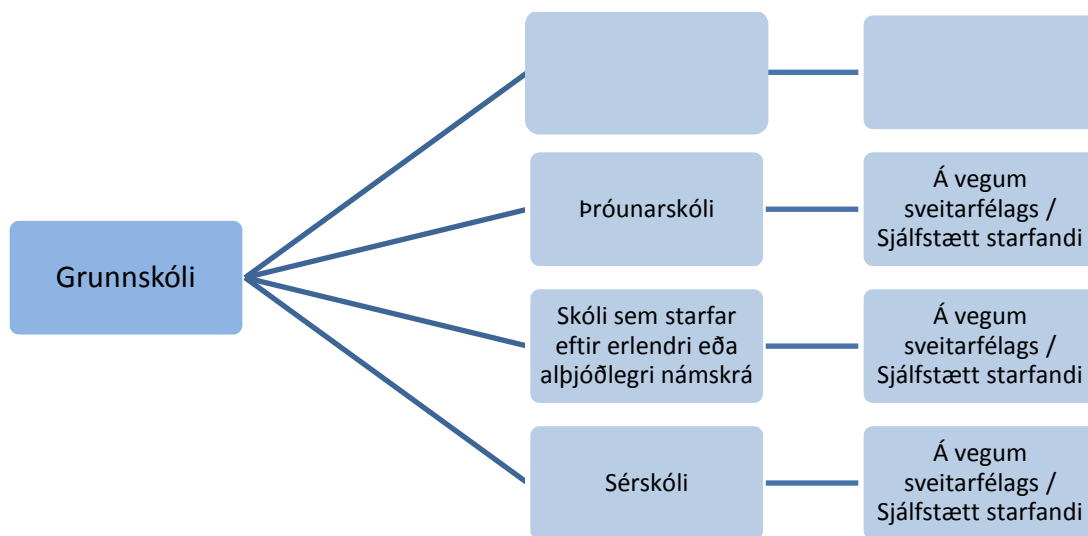
⁴⁸ Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi. Útg. Codex, Reykjavík 2008, bls. 553.

⁴⁹ Trausti Fannar Valsson: Sveitarstjórnarréttur. Útg. Codex, Reykjavík 2014, bls. 298.

slíkum skóla byggist með öðrum orðum á því að nám sem þar er veitt sé fullnægjandi miðað við þær almennu kröfur sem gerðar eru til grunnskóla samkvæmt grunnskólalögum.

Taka má fram að þær breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 98/2006 annars vegar (fjármögnun sjálfstætt rekinna grunnskóla) og 91/2011 hins vegar (þjónustusamningur) leiða til þess að sjálfstætt reknir skólar sem falla undir 43. gr. grunnskólalaga eru háðir því að (1) viðkomandi sveitarfélag samþykki stofnun þeirra og (2) að starfsemi þeirra byggist á þjónustusamningi við sveitarfélagið. Reglan í 43. gr. grunnskólalaga gerir með öðrum orðum ekki ráð fyrir að ráðherra geti, á grunni þeirrar reglu, viðurkennt sjálfstætt rekinn skóla sem ekki fullnægja þessum skilyrðum.

Hér að framan (kafla 3.2.2) var bent á að grunnskólalögin séu tæmandi um fyrirkomulag náms og kennslu á grunnskólastigi. Meginreglan sé sú að skólaskyldu geti börn fullnægt með því að ganga í *almenna grunnskóla*. Undantekningar frá því felist í námi í *þróunarskóla*, í skóla sem starfar á grundvelli *erlendrar eða alþjóðlegrar námskrár*, námi sem fram fer á grunni undanþágu til *heimakennslu* og mögulega það nám sem fram fer í sérskólum. Af því lagaumhverfi sem gildir um sjálfstætt rekna grunnskóla leiðir að þeir teljast til hinna *almennu grunnskóla* í þessu skipulagi, til hliðar við þá almennu skóla sem sveitarfélögin reka, nema þeim hafi – líkt og við getur átt um skóla sveitarfélaganna sjálfra – verið veitt undanþága til að starfa undir öðru skipulagi. Þessu má lýsa á svofelldan hátt:



Tekið skal fram að skýringarmyndin að ofan lýsir þeim möguleikum á rekstrarfyrirkomulagi grunnskóla sem grunnskólalögin leyfa. Sumt af því sem myndin tilgreinir hefur hins vegar aldrei verið til staðar í íslensku skólakerfi. Þannig er ekkert dæmi um það að skóli á vegum sveitarfélags hafi fengið viðurkenningu til að starfa á grundvelli erlendrar eða alþjóðlegrar námskrár, sbr. 1. mgr. 46. gr. grunnskólalaga. Skýrist það líklega af þremur atriðum. Í fyrsta lagi af því að lagaákvæðið er fremur nýtt í íslenskri löggjöf. Í öðru lagi af því að sérstakar *viðurkenningar* af hálfu ráðuneytisins hafa sögulega verið bundnar við einkarekna skóla. Í framkvæmd hefur því regluverk og verklag beinst að því að veita

einkareknum skólum viðurkenningu af þessu tagi, en ekki skólum sveitarfélaganna sjálfra. Í þriðja lagi virðist í framkvæmd hafa verið litið svo á að börn sem sækja nám á grundvelli þessarar undanþágu falli í sumum tilvikum utan við almenna skyldu sveitarfélaganna til greiða kostnað af skólagöngu barna, þrátt fyrir ákvæði 4. mgr. 5. gr. og 19. gr. grunnskólalaga. Fjármögnun námsins hefur því, þegar um þennan hóp ræðir, a.m.k. í sumum tilvikum byggst á framlögum viðkomandi vinnuveitanda, s.s. sendiráða, og skólagjöldum. Álitamál um kostnað af skólagöngu í slíkum tilvikum falla utan efnissviðs þessarar skýrslu. Líkt og skýringarmyndin ber með sér þá gera lögin þó ráð fyrir því að viðurkenningu skv. 1. mgr. 46. gr. sé hægt að veita almennum grunnskóla á vegum sveitarfélags, sé skilyrðum fullnægt.

Ekki er heldur neitt dæmi um það hér á landi að *sérskóli* hafi verið rekinn af einkaaðila, enda yrði slík útfærsla væntanlega fremur flókið úrlausnarefni. Lög virðast þó, a.m.k. fræðilega, ekki standa í vegi fyrir því að sveitarfélag geri samning við einkaaðila um slíkan rekstur fyrir þess hönd.⁵⁰

3.2.6. Breytt notkun hugtaka með lögum 91/2008

Taka má fram að í ofangreindri niðurstöðu um að sjálfstætt reknir skólar teljist, að öðru jöfnu, falla í flokk *almennra grunnskóla* samkvæmt grunnskólalögum felst viss breyting á hugtakanotkun frá eldra lagaumhverfi. Þegar lög nr. 66/1995 voru sett byggðust þau á þeirri meginskípan að almennir grunnskólar væru þeir skólar sem sveitarfélögin rækju sjálf. Undanþegin því að sækja slíka *grunnskóla* voru síðan m.a. börn sem sóttu viðurkennda einkaskóla, eins og það var orðað í 7. gr. laganna. Framsetning þessi á rót lengra aftur og var sambærilegt orðalag notað í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 34/1946, um fræðslu barna, þar sem segir að undanþegin „frá að sækja almenna barnaskóla eru: a. börn, sem sækja viðurkennda einkaskóla...“ Eins og rakið hefur verið hér að ofan er á hinn bóginn horfið frá þessari framsetningu í gildandi lögum. Hugtakanotkunin sem slík er þó fremur fræðilegt viðfangsefni en raunhæft. Að minnsta kosti allt frá 1946 hefur verið byggt á því að nám í einkareknum grunnskóla sem hefur fengið *löggildingu* sé alveg sambærilegt við nám í öðrum almennum grunnskólum. Ef skólinn hafði löggildingu þá þurfti ekki að fá sérstaka undanþágu frá skólaskyldunni fyrir þá nemendur persónulega sem þar stunduðu nám. Vísast hér m.a. til 53. gr. laga nr. 34/1946 um fræðslu barna og 56. gr. grunnskólalaga nr. 66/1995.

⁵⁰ Opinberlega hafa birst sjónarmið um vilja einkaaðila til slíkrar starfsemi, sbr. frétt á vefnum mbl.is frá 19. janúar 2016: http://www.mbl.is/frettir/innlent/2016/01/19/stofna_skola_fyrir_fotlud_born/

3.3. Túlkun 43. gr. grunnskólalaga

3.3.1. Grunnskólalögin gilda „eftir því sem við á“

Allt til 1. janúar 2007 var í grunnskólalögum mælt fyrir um að skilyrði fyrir löggildingu sjálfstætt rekinna grunnskóla væri að þeir störfuðu samkvæmt reglugerð eða skipulagsskrá sem ráðuneytið staðfesti og að þeir „lytu sama eftirliti og reglum og aðrir grunnskólar.“ Með gildistöku laga nr. 98/2006 þann 1. janúar, var þessu orðalagi breytt og kveðið á um að um slíka grunnskóla gildi „sömu lög og reglur og um grunnskóla skv. 1. gr. eftir því sem við á.“ Sama orðalag er að finna í 1. mgr. 43. gr. gildandi laga, þó að því viðbættu að þar er nú einnig tekið fram að þar á meðal skuli „af hálfu viðkomandi skóla fylgt ákvæðum stjórnáráðslulaga við ákvarðanir sem kærarlegar eru skv. 47. gr.“ að því undanskyldu að það eigi ekki við um „ákvarðanir um gjaldtöku.“

Með lögum nr. 98/2006 var einnig gerð breyting á 9. gr. þágildandi laga og kveðið á um að eftirlit ráðherra með grunnskólum tæki ekki aðeins til sveitarfélaga heldur einnig til sjálfstætt rekinna grunnskóla. Með setningu gildandi laga nr. 91/2008 var horfið frá þessu. Segir nú í 4. gr. grunnskólalaga að ráðuneytið hafi eftirlit með því að sveitarfélög uppfylli þær skyldur sem „lög þessi, reglugerðir og reglur settar samkvæmt þeim og aðalnámskrá grunnskóla kveða á um.“ Í niðurlagi 4. mgr. 43. gr. grunnskólalaganna er þó mælt fyrir um að í reglugerð um framkvæmd 43. gr. skuli m.a. kveðið á um „eftirlit með starfsemi“.

Í ljósi framangreinds er mikilvægt, til nánari skýringar á starfsumhverfi sjálfstætt rekinna grunnskóla, að varpa nánara ljósi á hvað felist í því orðalagi að grunnskólalögin gildi um slíka skóla „eftir því sem við á“. Jafnframt hefur þýðingu að lýsa eftirliti með sjálfstætt reknunum grunnskólum á grundvelli laganna, t.d. með tilliti til þess hvort eftirlit ráðuneytisins eigi að beinast að þeim skólum beint eða að viðkomandi sveitarfélagi, sem gert hefur þjónustusamning við viðkomandi rekstraraðila um grunnskólalag. Að þessum álitamálum verður nánar vikið hér að aftan. Fyrst verður þó vikið almennt að túlkun 43. gr. grunnskólalaga.

3.3.2. Almenn um efni 43. gr. grunnskólalaga

Hér að framan er þegar komin fram almenn umfjöllun um 43. gr. grunnskólalaga og forsögu hennar í íslenskri löggjöf um grunnskóla. Megintilgangur reglunnar er að mæla fyrir um heimild ráðherra til að *viðurkenna* sjálfstætt rekna grunnskóla, þ.e. skóla sem reknir eru af öðrum en sveitarfélögum. Tilgangur reglunnar er jafnframt að mæla fyrir um að þessir skólar skuli „eftir því sem við á“ starfa eftir fyrirmælum grunnskólalaga og um fjármögnun skólanna. Með ákvæðinu er lagður grundvöllur að starfsemi og starfsumhverfi sjálfstætt starfandi skóla en aðeins með mjög almennum hætti. Þegar litið er til orðalags reglunnar í 43. gr. kemur enda fljótt í ljós að þar eru allmargir efnisþættir sem ekki hafa mjög skýrt efnisinnihald.

3.3.3. Rekstrarform

Í 1. mgr. 43. gr. grunnskólalaga er mælt fyrir um að ráðherra sé heimilt að viðurkenna grunnskóla, eða hluta grunnskóla, sem rekinn er af öðrum en sveitarfélagi „í formi sjálfseignarstofnunar eða hlutafélags eða samkvæmt öðru viðurkenndu rekstrarformi.“

Grunnskólalögin setja ekki sérstök skilyrði um rekstrarform svo lengi sem um er að ræða rekstrarform sem fullnægir skilyrðum almennra íslenskra laga og sú starfsemi að reka grunnskóla samrýmist lagareglum um félagsformið sem og samþykktum félagsins. Með hliðsjón af hinu rúma orðalagi ákvæðisins virðist jafnframt heimilt að einstaklingur reki grunnskóla á eigin kennitölu, annaðhvort í eigin nafni eða undir nafni svonefnds einstaklingsfyrirtækis. Má í því sambandi einnig hafa í huga að það orðalag var notað í eldri lögum að ráðherra væri heimilt að löggilda grunnskóla sem „kostaðir væru af einstökum mönnum eða stofnunum.“

Það orðalag sem nú er í 1. mgr. 43. gr. um rekstrarform sjálfstætt rekinna grunnskóla á rót í breytingu á 56. gr. eldri grunnskólalaga sem gerð var með lögum nr. 98/2006. Í skýringum sem fylgdu frumvarpi til þeirra laga segir að ákvæðið geri ráð fyrir því að „grunnskólar geti verið reknir með mismunandi rekstrarformi og ekki gert ráð fyrir því að ráðherra þurfi sérstaklega að staðfesta viðkomandi rekstrarform“.⁵¹ Tilefni þessara skýringa virðist liggja í því að áður var skilyrði löggildingar að viðkomandi skóli starfaði samkvæmt „reglugerð eða skipulagsskrá sem ráðuneytið staðfesti“.

Ljóst er af orðalagi 1. mgr. 43. gr. gildandi laga að viðurkenning til að reka grunnskóla er bundin við þann tiltekna lögaðila sem um hana sækir. Hann getur ekki breytt rekstrarformi sínu án þess að það hafi áhrif á gildi þeirrar viðurkenningar sem hann hefur enda væri þá formlega um nýjan rekstraraðila að ræða.

3.3.4. Samþykki sveitarfélags

Í niðurlagi 1. málslíðar 1. mgr. 43. gr. grunnskólalaga segir að skilyrði fyrir viðurkenningu ráðherra sé að fyrir liggi „samþykki sveitarfélags um stofnun skóla og framlög til hans.“ Í upphafi 2. málslíðar segir enn fremur að heimilt sé að „binda samþykki sveitarfélags við ákveðinn hámarksfjölda nemenda.“

Þetta orðalag er nær alveg óbreytt frá 56. gr. eldri grunnskólalaga eins og því hafði áður verið breytt með lögum nr. 98/2006. Í skýringum sem fylgdu frumvarpi til þeirra laga segir að rétt þyki „að binda viðurkenningu grunnskóla við að samþykki sveitarfélags um stofnun skólans liggi fyrir áður, þar sem viðkomandi skóli á þar með lögvarinn rétt til lágmarksframlags úr sveitarsjóði á hvern nemanda sem hefur lögheimili í því sveitarfélagi

⁵¹ [Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 66/1995, um grunnskóla](#). Þingskjal 671 – 447. mál, 132. löggjafarþing, 2005-2006.

þar sem skólinn starfar skv. 2. mgr. Jafnframt verði sveitarfélaginu af sömu ástæðu heimilt að binda samþykki sitt við ákveðinn hámarksfjölda nemenda.⁵²

Með lögum nr. 91/2011 var sú breyting gerð á 1. málslíð 1. mgr. 43. gr. að við hann var bætt þeirri reglu að samþykki sveitarfélags skyldi ekki aðeins bundið við „stofnun skóla“ heldur einnig við „framlög til hans.“ Í skýringum sem fylgdu frumvarpi því sem varð að lögum nr. 91/2011 er ekki útskýrt hvaða efnisbreyting hafi falist í þessari viðbót. Álitaefni er því hvort hún feli annað í sér en áréttingu þeirrar reglu að sveitarfélag geti bundið samþykki sitt við tiltekinn hámarksfjölda nemenda enda eru lögbundin fjárframlög sveitarfélags til sjálfstætt rekinna skóla reiknuð á grundvelli nemendafjölda, sbr. 3. mgr. 43. gr. og nánari umfjöllun í kafla 3.7. Breytingin kann þó að standa í tengslum við þá breytingu sem umrædd lög nr. 91/2011 gerðu á 2. mgr. 43. gr. þar sem nú er tiltekið að í þjónustusamningi við rekstraraðila sjálfstætt rekens grunnskóla skuli koma fram atriði sem varða m.a. „fjárhagsleg atriði“ og „fyrirkomulag sérfræðiþjónustu og skólaaksturs ef við á.“

3.3.5. Skylda til að gera þjónustusamning og efni slíkra samninga

Samkvæmt 2. mgr. 43. gr. skulu sveitarfélög gera þjónustusamninga við grunnskóla sem falla undir lagaákvæðið. Um efni samnings segir að þar skuli „koma fram atriði er varða áherslur í starfsemi skólans, mat og eftirlit með gæðum, fjárhagsleg samskipti og atriði sem varða gildi samnings, þar á meðal um reynslutíma.“ Þá skal í samningi „tekin afstaða til þess hvort rekstraraðili hafi heimild til gjaldtöku af foreldrum og að hvaða marki heimildin tekur til kennslu og skólamáltíða. Enn fremur skal gengið frá fyrirkomulagi sérfræðiþjónustu og skólaaksturs, ef við á.“ Í lokamálslið málsgreinarinnar kemur síðan fram að grunnskóli með viðurkenningu ráðuneytisins eigi „rétt á því að sveitarstjórn geri við hann þjónustusamning.“

Ákvæði þessu var í heild sinni bætt við 43. gr. grunnskólalaga með lögum nr. 91/2011. Í skýringum sem fylgdu frumvarpinu kemur þó ekki annað fram efnislega en að með þessari breytingu sé sett sérstök lagastoð fyrir gerð þjónustusamninga.⁵³

Í upphaflegri frumvarpstillögu var lagt til að gildistími þjónustusamnings yrði lengst til sjö ára í senn en átján mánuðum áður en hann rynni út skyldu viðræður hefjast um endurnýjun samnings. Menntamálanefnd Alþingis lagði til, við meðferð málsins á þingi, að þessi skilyrði yrðu felld út. Kemur fram í áliti nefndarinnar að hún telji ekki sérstök rök fyrir því að vera með tímasetta þjónustusamninga við sjálfstætt starfandi skóla en hins vegar sé mikilvægt að veita heimild til riftunar ef um vanefndir á samningi sé að ræða. Nefndin lagði í samræmi við þetta einnig til að við reglugerðarheimild ráðherra, sbr. 4. mgr. 43. gr. yrði

⁵² Sama heimild.

⁵³ [Frumvarp til laga um breytingu á lögum um grunnskóla nr. 91/2008](#). Þingskjal nr. 1290 – 747. mál, 139. löggjafarþing, 2010-2011.

bætt að í reglugerð skyldi ekki aðeins mælt fyrir um „afturköllun viðurkenningar“, heldur einnig „riftun þjónustusamnings vegna vanefnda á ákvæðum hans.“⁵⁴

Af orðalagi 2. mgr. 43. gr. grunnskólalaga leiðir að sveitarfélögum er skylt að gera þjónustusamninga við rekstraraðila sjálfstætt rekinna grunnskóla, enda hafi þau samþykkt stofnun hans. Af ákvæðinu leiðir jafnframt að í samningnum skal taka afstöðu til tiltekinna atriða, þ.e. um áherslur í starfi, mat og eftirlit með gæðum, fjárhagsleg samskipti, heimildir til gjaldtöku, fyrirkomulag sérfræðiþjónustu o.fl. Það segir hins vegar ekki nánar hvaða samningsfrelsi aðilar hafa um þessi atriði og af því leiðir að ákvæðið þjónar í raun fyrst og fremst þeim tilgangi að vera til *áminningar* um það hvaða efnisþætti er rétt að semja um. Orðalag 2. mgr. 43. gr. varpar hins vegar ekki skýru ljósi á það hvaða skyldur það eru sem sjálfstætt reknir grunnskólar hafa eða eigi að hafa, eða hvaða réttindi börn sem sækja nám í slíkum skólum hafi gagnvart skólunum sjálfum.

3.3.6. Tímalengd þjónustusamnings

Þegar frumvarp til laga nr. 91/2011 var til meðferðar á Alþingi lagði menntamálanefnd til að *fallið yrði frá* tillögu um að hámarkstími þjónustusamninga samkvæmt 43. gr. grunnskólalaga yrði sjö ár.⁵⁵ Ekki væru sérstök rök fyrir því að vera með tímasetta þjónustusamninga við sjálfstætt starfandi skóla. Alþingi féllst á þetta. Í 43. gr. gildandi grunnskólalaga er því ekki mælt fyrir um hámarkstíma þjónustusamninga um sjálfstætt rekna skóla.

Prátt fyrir að tilgangur Alþingis með ofangreindri breytingu hafi verið sá að mæla ekki fyrir um sérstakan hámarkstíma þjónustusamninga um grunnskólalag er vafi um það, í ljósi annarra lagaákvæða, hvort hún hafi náð tilgangi sínum.

Í 100. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 er mælt fyrir um almenna heimild sveitarfélaga til að gera þjónustusamninga. Gildissvið ákvæðisins er afmarkað með fremur víðum hætti í 1. mgr. þess og tekur m.a. til samninga um „afmarkaða þjónustustarfsemi sveitarfélaga sem þeim er að lögum skylt eða heimilt að sinna.“ Eins og nánar er rakið í kafla 3.5 verður að líta svo á að samningar við einkaaðila um rekstur grunnskóla geti fallið hér undir. Í 2. mgr. 100. gr. sveitarstjórnarlaga er að finna ýmis skilyrði sem sett eru samningum sem falla undir ákvæðið. Segir þar meðal annars að samningstími skuli „lengstur vera sex ár í senn“ en þó sé heimilt að semja til lengri tíma ef sveitarfélag gerir kröfu um að verksali byggi upp kostnaðarsama aðstöðu eða búnað vegna verkefnisins eða þjónustunnar sem um ræðir. Í 3. mgr. 100. gr. segir síðan enn fremur að ákvæðið gildi með sama hætti um samninga sem sveitarfélag geri „með heimild í öðrum lögum nema ríkari kröfur séu gerðar til samninga í sérlögum.“

Í ljósi þess að ákvæði 43. gr. grunnskólalaga, sem telst sérákvæði laga gagnvart almennu ákvæði 100. gr. sveitarstjórnarlaga, er þögult um tímalengd þjónustusamninga um

⁵⁴ [Nefndarálit frá menntamálanefnd](#). Þingskjal nr. 1640 – 747. mál, 139. löggjafarþing, 2010-2011.

⁵⁵ Sama heimild.

grunnskólalald er álitamál hvort 6 ára hámarkstími samkvæmt 2. mgr. 100. gr. eigi við um slíka samninga. Óþarft er að taka beina afstöðu til álitaefnisins hér, en bent á að í þessu felst óskýrleiki í löggjöf sem rétt er að bæta úr.

3.3.7. Riftun þjónustusamninga um grunnskólalald

Í tengslum við ofangreinda breytingu, þ.e. um að tilgreina ekki hámarkstíma þjónustusamninga í grunnskólalögum sjálfum, þá lagði menntamálanefnd jafnframt til að í reglugerðarheimild ráðherra í 4. mgr. 43. gr. yrði tiltekið að í reglugerð skyldi m.a. kveðið nánar á um „riftun þjónustusamnings vegna vanefnda á ákvæðum hans.“ Á þá tillögu nefndarinnar var einnig fallist af Alþingis hálfu.

Þessi breyting vekur vissar spurningar um þau vanefndaúrræði sem sveitarfélögum eru tæk þegar sá einkaaðili sem um ræðir vanrækir skyldur sínar um rekstur grunnskóla. Reynir hér m.a. á ábyrgð sveitarfélagsins á grunnskólalaldi og skyldu þess til að tryggja réttindi viðkomandi barna gegn þeim réttindum rekstraraðila grunnskólans að ekki sé brotið á rétti hans. Frá sjónarhóli þess stjórnvalds sem um ræðir, þ.e. viðkomandi sveitarfélags, reynir í tilvikum af þessu tagi iðulega á nokkuð flókið samspil samninga- og kröfuréttar annars vegar og stjórnvísinguréttarins hins vegar. Viðkomandi lagaákvæði leysir ekki álitamál um það hvernig þessu samspili skuli hagað, heldur vísar það til almennra reglna sem gilda um slík úrræði, bæði ólögfesta og lögfesta.

Í 10. gr. reglugerðar ráðherra nr. 699/2012, sem sett er á grundvelli 4. mgr. 43. gr. grunnskólalaga, er álitamálið leyst þannig að ef sveitarfélag þarf að beita vanefndaúrræðum þá skuli það við meðferð málsins gæta „ákvæða stjórnvísingulaga nr. 37/1993, þ.m.t. andmælaréttar, meðalhöfs, jafnræðisreglu, og rannsóknar- og upplýsingaskyldu“ gagnvart viðkomandi rekstraraðila. Í þessu felst að áður en til greina kemur að sveitarfélag rifti samningi um rekstur grunnskóla þá þarf það að rannsaka málið nægjanlega, veita rekstraraðilanum andmælarétt o.s.frv. Brot á þeim málsmeðferðarreglum getur leitt til þess að ákvörðun um slit samnings teljist haldin verulegum annmörkum. Verður ekki annað séð en að þessi útfærsla ráðuneytisins sé í samræmi við dómaframkvæmd Hæstaréttar og álit umboðsmanns Alþingis, sbr. sérstaklega dóm Hæstaréttar í máli nr. 318/1999, sem varðaði slit félagsmálaráðuneytisins á samningi um rekstur meðferðarheimilis samkvæmt þágildandi 4. mgr. 51. gr. laga nr. 58/1992.

3.3.8. Réttur til fjárframlags

Í 1. málslíð 3. mgr. 43. gr. er mælt fyrir um að grunnskólar „sem hljóta viðurkenningu skv. 1. mgr.“ eigi rétt á framlagi úr sveitarsjóði til starfsemi sinnar vegna nemenda sem hafa lögheimili í því sveitarfélagi sem skólinn starfar í.

Af samhengi þessarar reglu við 1. mgr. 43. gr., um viðurkenningu grunnskóla, leiðir að skóli sem settur er á fót með lögum hætti á grunn 43. gr. grunnskólalaga á ávallt rétt á fjárframlagi samkvæmt nánari fyrirmælum 3. mgr. Þar sem grunnskólalögin eru tæmandi um það með hvaða hætti nám á grunnskólastigi verður skipulagt, sbr. umfjöllun í kafla 3.2,

þá felst jafnframt í þessu að íslensk lög gera ekki ráð fyrir að starfandi séu sjálfstætt reknir grunnskólar sem fjármagni sig að fullu sjálfir – nema litið verði svo á að ákvæði 44. gr. grunnskólalaga, um þróunarskóla, eða ákvæði 46. gr. laganna, veiti menntamálaráðuneytinu heimild til að veita leyfi fyrir slíkum rekstri.⁵⁶

Í 2. málslið 3. mgr. 43. gr. er tekið fram að framlag sveitarfélags skuli „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.“ Nánar er að þessum grundvelli vikið í kafla 3.7.

3.4. Grunnskólalögin gilda „eftir því sem við á“

3.4.1. Inngangur

Í 1. mgr. 43. gr. grunnskólalaga er tekið fram að um sjálfstætt rekna grunnskóla gildi sömu lög og reglur og um grunnskóla skv. 1. gr. eftir því sem við á. Þar á meðal skuli viðkomandi skóli fylgja ákvæðum stjórnáráðslulaga við ákvarðanir sem kæránlegar eru skv. 47. gr. Það á þó ekki við um ákvarðanir um gjaldtöku.

Mikilvægt er að leitast við að varpa nokkru ljósi á það hvað í þessu felst. Hér að framan var á það bent að ákvæði 2. mgr. 43. gr., um efni þjónustusamninga, tiltekur nokkra þætti sem beri að fjalla um í þjónustusamningi. Þar er hins vegar ekki mælt fyrir um það með hvaða hætti samningsfrelsi um þessa þætti er takmarkað, þ.e. hvaða skyldu hinn einkarekni skóli skuli bera og hvaða lágmarksrétt skuli tryggja nemendum skólans. Þær lágmarkskröfur sem gera verður að þessu leyti ráðast því fyrst og fremst af því hvað talið verður felast í þeirri kröfu að sjálfstætt reknir grunnskólar fylgi ákvæðum grunnskólalaga „eftir því sem við á“.

Eins og rakið var í kafla 3.1.2 var allt til gildistöku laga nr. 98/2006 kveðið á um það að það væri skilyrði fyrir löggildingu sjálfstætt rekens grunnskóla að hann lyti sama eftirliti og reglum og aðrir grunnskólar. Með lögum nr. 98/2006 var hins vegar það orðalag að sjálfstætt starfandi skólar skyldu fylgja ákvæðum grunnskólalaga eftir því sem við átti tekið upp. Í skýringum sem fylgdu frumvarpi til umræddra laga segir svo um þetta atriði:

Vegna tilvísunar til þess að um þessa skóla gildi sömu lög og reglur og um grunnskóla sem reknir eru af sveitarfélögum, eftir því sem við á, ber að taka fram að framangreindur fyrirvari vísar til þess

⁵⁶ Benda má á, samhengis vegna, að í 46. gr. grunnskólalaga er gert ráð fyrir möguleika á *heimakennslu*, sem fram fer á vegum foreldra að fullnægðum tilteknum skilyrðum. Fjárhagslegt óhagræði af slíku, s.s. því að þurfa að minnka eigin atvinnuþátttöku vegna kennslu barna sinna, fæst ekki bætt af opinberum fjármunum.

að ákvæði laga og reglna sem sérstaklega varða sveitarfélögin ein og sér ná ekki til skóla sem reknir eru af öðrum.⁵⁷

Bendir þetta til þess að ætlun löggjafans hafi verið sú að það væru almennt öll ákvæði grunnskólalaganna, s.s. um skipulag skólahalds, skólahúsnæði, starfsmannahald, stjórnskipulag skóla, réttindi nemenda, aðalnámskrá og eftirlit, sem skyldu ná til sjálfstætt rekinna grunnskóla. Aðeins þau ákvæði er sérstaklega vörðuðu sveitarfélögin „ein og sér“ skyldu ekki taka til sjálfstætt rekinna skóla.

Þegar litið er til þeirra mikilvægu réttinda sem felast í réttinum til náms í grunnskóla, sem telst að öllu jöfnu varinn af 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, virðast ekki rök til að túlka umrædda reglu þröngt. Mikilvægt er að nám í sjálfstætt reknum grunnskólum, sem teljast til hinna almennu grunnskóla, eins og áður var rakið, sé fullnægjandi. Á hinn bóginn skarast þetta sjónarmið að nokkru marki við réttarstöðu rekstraraðila hinna sjálfstætt starfandi skóla. Álitamál er hvaða skyldur verða á þá lagðar hverju sinni. Því meira íþyngjandi þær kvaðir eru sem lagðar eru á slíka rekstraraðila því meiri líkur eru til þess, í ljósi lögmætisreglu íslensk stjórnslu- og stjórnskipunarréttar, að þeirra þurfi að geta í löggjöfinni sjálfri. Í þessu ljósi er hið óljósa orðalag 43. gr. um að grunnskólalögin gildi „eftir því sem við á“ óheppilegt og óskýrt.

3.4.2. Markmið í störfum grunnskóla

Í 2. gr. grunnskólalaganna er tiltekið hvert hlutverk grunnskólanna er. Almennt má segja að sú hugmyndafræði sem byggt er á við skipulag skólahalds þurfi að samræmast þeim gildum og viðmiðum sem þar eru tilgreind. Grunnskólar þurfa jafnframt í störfum sínum að fylgja fyrirmælum aðalnámskrár, sbr. 24. gr. grunnskólalaga. Aðalnámskrá skal kveða á um uppeldishlutverk grunnskólans og meginstefnu í kennslu og kennsluskipan í samræmi við markmið 2. gr. laganna. Þá er í ákvæðinu tilgreint að í aðalnámskrá og við skipulagningu náms og kennslu og við gerð og val námsgagna skuli þess gætt að allir nemendur fái jöfn tækifæri til náms, nemendur eigi þess kost að velja sér viðfangsefni og nálgun í eigin námi og að markmið náms og kennslu og starfshættir séu þannig að komið sé í veg fyrir mismunun.

Kröfur þessar taka til allra almennra grunnskóla sem starfa á grundvelli grunnskólalaga, og þar með talið einnig til sjálfstætt rekinna skóla skv. 43. gr. laganna. Undantekningar frá þessu virðast fyrst og fremst geta byggst á 44. gr. grunnskólalaga, um þróunarskóla, og 1. mgr. 46. gr. um veitingu undanþágu til að bjóða grunnskólanám samkvæmt viðurkenndri erlendri eða alþjóðlegri námskrá og námsskipan og eftir atvikum þeirri skipan sem felst í heimakennslu skv. 46. gr. laganna.

Kröfur samkvæmt 2. gr. grunnskólalaga og þær kröfur sem leiða af aðalnámskrá eru almennar og gilda fyrir alla almenna grunnskóla landsins. Innan ramma þessara almennu

⁵⁷ [Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 66/1995, um grunnskóla](#). Þingskjal 671 – 447. mál, 132. löggjafarþing, 2005-2006.

regla er hins vegar nokkuð svigrúm til að marka nánar áherslur og markmið í starfi einstakra grunnskóla. Vaknar þá það álitaefni hver hafi það hlutverk að taka ákvarðanir um slíka stefnumótun fyrir hvern grunnskóla fyrir sig. Grunnskólalögin eru ekki fullkomlega skýr um þetta atriði.

Í fyrsta lagi er í 5. gr. laganna er mælt fyrir um ábyrgð sveitarfélaga á „heildarskipan skólahalds í grunnskólum sveitarfélagsins, þróun einstakra skóla“ o.s.frv. Þá segir að sveitarfélög skuli „setja almenna stefnu um grunnskólahald í sveitarfélaginu og kynna fyrir íbúum þess.“ Af almennu stjórnskipulagi sveitarfélaganna, sbr. m.a. 8. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, leiðir að valdið til að marka þá stefnu sem þarna er um að ræða er hjá sveitarstjórninni sjálfri, eftir atvikum á grundvelli undirbúningsvinnu á vegum grunnskóla sveitarfélagsins, annars starfsliðs og fagnefnda í sveitarfélaginu. Eðlilegt er að vald til þessarar almennu stefnumörkunar sé í höndum sveitarstjórnar, sem jafnframt fer með ábyrgð á fjármálum sveitarfélagsins. Álitamál kann hins vegar að vera hversu langt sé hægt að ganga við afmörkun á faglegum eða hugmyndafræðilegum markmiðum einstakra grunnskóla í hinni almennu stefnu sveitarfélagsins.

Í öðru lagi er í 29. gr. grunnskólalaga mælt fyrir um gerð skólanámskrár og starfsáætlunar fyrir hvern og einn grunnskóla. Segir í ákvæðinu að skólanámskrá skuli vera nánari útfærsla á aðalnámskrá grunnskóla um „markmið, inntak náms og námsmat, starfshætti og mat á árangri og gæðum skólastarfs.“ Skólastjóri er ábyrgur fyrir gerð námskrárinnar og starfsáætlunar, en honum ber við gerð þessara áætlana að hafa samráð við kennara, hún skal hljóta staðfestingu skólanefndar, sbr. 6. gr. laganna, og fá umfjöllun skólaráðs, sbr. 8. gr. Ljóst er að í þessu felst að skólastjóri grunnskólans fer með undirbúning að gerð skólanámskrár og er ábyrgur fyrir gerð hennar. Það er því í höndum hans, sem fagaðila, að taka ákvörðun um þau markmið sem skólastarfið skal stefna að, innan ramma grunnskólalaganna og ákvæða aðalnámskrár.

Í þriðja lagi kann, í ýtrustu tilvikum, að vakna álitamál um hvað felist í „staðfestingu skólanefndar“ á skólanámskrá, sbr. 6. gr. grunnskólalaga. Hefur skólanefnd á þeim grunni heimild til að breyta skólanámskrá eða hafna henni? Þessu er ekki svarað með skýrum hætti í lögjöfinni en af almennum grundvallarreglum íslensks stjórnsýsluréttar leiðir þó a.m.k. að stjórnunarréttur skólanefndar eða sveitarstjórnar gagnvart grunnskólanum takmarkast m.a. af þeirri fagþekkingu sem skólastjóri hefur á skólastarfi umfram fulltrúa í skólanefnd eða sveitarstjórninni.⁵⁸

Þessu til viðbótar vakna tvö álitamál sem varða sérstaklega sjálfstætt starfandi grunnskóla. Annars vegar er það sú spurning hvort svigrúm sjálfstætt starfandi skóla til að

⁵⁸ Bent Christensen: Forvaltningsret. Opgaver, hjemmel, organisation (2. útg.). Kaupmannahöfn 1997, m.a. bls. 361-362 og til hliðsjónar einnig í Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Ekki batnar allt þótt bíði. Yfirstjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra, einkum athafnaskylda hans.“ Rannsóknir í félagsvísindum XI. Ritstjóri Helgis Áss Grétarsson. Reykjavík 2010, bls. 70.

móta skólanámskrá og markmið í skólastarfi kunni að vera víðara en svigrúm opinberra skóla á vegum sveitarfélaganna sjálfra. Almenna svarið er að svo er ekki enda lúta báðir hóparnir sömu almennu reglum um inntak náms og markmið skólahlaldsins. Og innan beggja hópanna hafa einstakir skólar visst svigrúm til að móta sínar eigin áherslur í markmiðum og kennsluháttum. Ef skólanámskrá vikuð hins vegar í einhverjum atriðum frá meginþáttum aðalnámskrárinnar, svo sem ef markmið skólahlaldsins eru að veita fremur einum hópi samfélagsþegnanna kennslu en öðrum, til dæmis á grundvelli stéttar eða trúarskoðana sbr. 3. mgr. 24. gr. grunnskólalaga, þá þyrfti slík námskrá undanþágu ráðherra skv. 44. eða 46. gr. grunnskólalaganna. Ætti það við hvort sem skóli væri sjálfstætt starfandi eða almennur skóli á vegum sveitarfélags. Lagaramminn um starfsemina er með öðrum orðum alveg sá sami að þessu leyti. Í framkvæmd getur svarið hins vegar verið á hinn veginn í vissum tilvikum. Sjálfstætt rekinn skóli kann að hafa eitthvað meira svigrúm til að móta eigin skólanámskrá heldur en skóli á vegum sveitarfélags að því gefnu að foreldrar hafi um það fullt valfrelsi hvort þeir innrita börn sín í viðkomandi skóla eða ekki. Ástæðan fyrir auknu svigrúmi um skipulag skólahlaldsins er þá ekki löggjöfin í sjálfu sér heldur skólaframboðið í viðkomandi sveitarfélagi.

Hins vegar vaknar það álitamál hvort skólanámskrá sjálfstætt starfandi grunnskóla þurfi staðfestingu skólanefndar, sbr. 6. gr. grunnskólalaganna, og þá eftir atvikum hvort skólanefndin hafi heimildir til að synja slíkri staðfestingu.

3.4.3. Hlutverk skólanefndar

Um skólanefndir sveitarfélaga er fjallað í 6. gr. grunnskólalaganna. Skólanefnd fer, í umboði sveitarstjórnar, með málefni grunnskóla eftir því sem lög og reglugerðir ákveða og sveitarstjórn eða sveitarstjórnir fela henni.

Hlutverk skólanefndarinnar nær, samkvæmt orðalagi 6. gr., almennt bæði til skólahlalds í sjálfstætt reknunum grunnskólum og grunnskólum á vegum sveitarfélaganna sjálfra. Skólanefndin skal t.d. sjá til þess að „öll skólaskyld börn sem rétt eiga á skólavist í sveitarfélaginu njóti lögboðinnar fræðslu.“ Þá á hún að fylgjast með framkvæmd náms og kennslu í sveitarfélaginu, hafa eftirlit með að ákvæði laga og reglugerða séu uppfyllt og stuðla að tengslum og samstarfi leikskóla og grunnskóla annars vegar og grunnskóla og framhaldsskóla hins vegar.

Eins og vikið var að hér að framan þá er ekki augljóst, við fyrstu sýn, hvort hlutverk skólanefndar taki til þess að staðfesta starfsáætlun og skólanámskrá sjálfstætt rekinna skóla, sbr. b-lið 2. mgr. 6. gr., eða hvort starfslið í sjálfstætt reknunum grunnskólum eigi þátttökurétt í störfum skólanefndarinnar skv. 4. mgr. 6. gr. Í 9. gr. reglugerðar nr. 699/2012, sem ráðherra hefur sett á grunni 4. mgr. 43. gr. grunnskólalaga, kemur þó fram að sveitarfélög skuli sinna mati og eftirlit með gæðum skólastarfs í viðurkenndum grunnskólum „og hlíta þeir sama eftirliti og grunnskólar sem reknir eru af sveitarfélagi.“ Þótt ákvæðið sé ekki fyllilega skýrt um það atriði sem hér er til umfjöllunar þá virðist í því felast að skólanefnd sveitarfélags eigi

að fá skólanámskrá og starfaáætlun sjálfstætt rekens skóla til staðfestingar með sama hætti og skólanámskrá sveitarfélagsins sjálfs. Tilgangur þeirrar ráðstöfunar lýtur enda ekki einvörðungu að innra skipulagi sveitarfélagsins heldur jafnframt að eftirliti með því að grunnskólastarfið í sveitarfélaginu sé í samræmi við grunnskólalög en á því bera sveitarfélögin sjálfstæða ábyrgð skv. 5. gr. grunnskólalaganna.

3.5. Nánar um hlutverk sveitarfélaga og útvistun grunnskólans

3.5.1. Sveitarstjórnarlög og heimild til útvistunar á lögmæltum verkefnum

Í 1. mgr. 7. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 segir að sveitarfélögum sé skylt að annast þau verkefni sem þeim eru falin í lögum. Í 2. mgr. 8. gr. er kveðið á um ábyrgð sveitarstjórnar á rekstri sveitarfélags. Reglan hljóðar svo:

Sveitarstjórn hefur ákvörðunarvald um nýtingu tekjustofna, lántökur og ráðstöfun eigna og um framkvæmd verkefna sveitarfélagsins. Sveitarstjórn skal sjá um að lögbundnar skyldur séu ræktar og hafa eftirlit með því að fylgt sé viðeigandi reglum í störfum sveitarfélags.

Sveitarstjórnarlögin gera ekki ráð fyrir því að sveitarfélaginu sjálfu sé skylt að annast öll verkefni sem því eru falin að lögum. Lögin gera þvert á móti ráð fyrir að heimilt sé að útvista lögbundnum verkefnum. Heimildina er að finna í 100. gr. laganna, en hún hljóðar svo:

Sveitarstjórnnum er heimilt að gera samninga við einkaaðila um framkvæmd á þjónustu og öðrum verkefnum fyrir sveitarfélag, enda sé áætlað fyrir viðkomandi verkefni í fjárhagsáætlunum sveitarfélagsins. Með samningum um framkvæmd á þjónustu er átt við samninga um afmarkaða þjónustustarfsemi sveitarfélaga sem þeim er að lögum skylt eða heimilt að sinna. Með samningum um önnur verkefni fyrir sveitarfélag er átt við samninga um þjónustu við sveitarfélagið sjálft, svo sem um bókhald eða aðra þætti sem eru liðir í því að sveitarfélag geti rækt hlutverk sitt.

Í samningi samkvæmt þessari grein skal m.a. skilgreina umfang og gæði þeirrar þjónustu sem sveitarfélag kaupir, samningstíma, greiðslur úr sveitarsjóði, eftirlit með þjónustu og meðferð ágreiningsmála. Samningstími skal lengstur vera sex ár í senn en þó er heimilt að semja til lengri tíma ef sveitarfélag gerir kröfu um að verksali byggi upp kostnaðarsama aðstöðu eða búnað vegna verkefnisins eða þjónustunnar. Uppsagnarfrestur samnings skal stystur vera sex mánuðir.

Ákvæði þessarar greinar skulu gilda með sama hætti um samninga sem falla undir 1. mgr. og sveitarfélag gerir við einkaaðila með heimild í öðrum lögum nema ríkari kröfur séu gerðar til samninga í sér lögum. Lög um opinber innkaup gilda eftir því sem við á um útboð verkefna.

Af ákvæðum sveitarstjórnarlaga, þar á meðal áður tilvitnaðri 2. mgr. 8. gr., leiðir að útvistun verkefna eða samningar við einkaaðila um rækslu þeirra haggja almennt ekki við endanlegri ábyrgð sveitarfélagsins og sveitarstjórnar á viðkomandi verkefni. Það sem hins vegar breytist almennt við útvistun er að möguleikar þeirra sem fara með stjórn sveitarfélagsins til að beita hefðbundnum stjórn tækjum gagnvart þeim sem sinnir verkefninu, s.s. beinum fyrirmælum, takmarkast nokkuð. Almennt má lýsa því svo að þegar

verkefni er sinnt af starfsmönnum eða stofnunum á vegum sveitarfélagsins sjálfs þá séu boðleiðir og upplýsingaöflun nokkuð hindrunarlaugar. Yfirmenn sveitarfélagsins hafa hefðbundinn stjórnunarrétt, sem getur t.d. falist í heimild til að gefa bein og sérstök fyrirmæli til einstakra starfsmanna, setningu bindandi áætlana (t.d. fjárhagsáætlunar) o.s.frv. Þegar framkvæmd opinbers verkefnis er á hinn bóginn færð í hendur einkaaðila þá velta stjórnstækin ekki síst á því hvernig viðkomandi verksamningur er úr garði gerður.

Mikilvægt er því að slíkur samningur sé fullnægjandi, þar á meðal um meðferð ágreiningsmála og eftirlit með viðkomandi þjónustu, sbr. 2. mgr. 100. gr. sveitarstjórnarlaga. Bregðist þetta hefur sveitarfélag í reynd brugðist því hlutverki og ábyrgð að útfæra og framkvæma stjórnsýsluna á fullnægjandi hátt lögum samkvæmt.

Rétt er einnig að benda á, og hafa í huga, fyrirmæli 101. gr. sveitarstjórnarlaga, en þar segir svo:

Gerir sveitarfélag samning við einkaaðila sem fellur undir 1. mgr. 100. gr. eða felur honum á grundvelli sérstakrar lagaheimildar vald til töku ákvarðana um réttindi eða skyldur manna skulu verktaki og starfsmenn hans bundnir þagnarskyldu um það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd verkefnis eða þjónustu samkvæmt grein þessari. Um þagnarskylduna gildir ákvæði 2. mgr. 57. gr. og skal brot á henni varða refsingu samkvæmt almennum hegningarlögum. Enn fremur skulu ákvæði stjórnsýslulaga, upplýsingalaga og laga um upplýsingarétt um umhverfismál, sem og almennar meginreglur stjórnsýsluréttar, gilda um þá stjórnsýslu sem verktaki tekur að sér að annast.

Ákvæði 101. gr. sveitarstjórnarlaga mæla m.a. fyrir um það að þegar verktaki tekur að sér, með samningi við sveitarfélag, að annast tiltekna opinbera þjónustu sem sveitarfélag ber að öðru leyti ábyrgð á, þá er verktakinn – við framkvæmd þess verkefnis – bundinn af almennum meginreglum stjórnsýsluréttarins. Það er hluti af ábyrgð sveitarfélagsins, sem framkvæmdaraðila hins lögbundna verkefnis, að tryggja þetta sem og úrræði til viðbragða ef þessu er ekki framfylgt af verktaka í þeim samningum sem gerðir eru um framkvæmd þjónustunnar.

Hafa ber í huga að framangreind áhersla á ábyrgð sveitarfélags á lögbundnu verkefni sínu þrátt fyrir að því hafi á grundvelli lagaheimildar verið útvistað til einkaaðila, styðst auk 7. og 8. gr. sveitarstjórnarlaga, við almenn sjónarmið um valdframsal í stjórnsýslurétti. Hin almenna regla að lögum er sú að stjórnvald sem framselur vald sem því er fengið beri áfram, þrátt fyrir valdframsal, lagalega ábyrgð á framkvæmd verkefnis.⁵⁹

3.5.2. Samspil hinnar almennu útvistunarheimildar sveitarstjórnarlaga og sérlaga

Í 3. mgr. 100. gr. sveitarstjórnarlaga kemur fram að fyrirmæli lagaákvæðisins skulu gilda um samninga sem sveitarfélag gerir við einkaaðila með heimild í öðrum lögum nema ríkari kröfur

⁵⁹ Páll Hreinsson: Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð. Útg. Codex. Reykjavík 2013, bls. 218-219.

séu gerðar til samninga í sérlægum. Af orðalagi 101. gr. sveitarstjórnarlaga leiðir að sama grundvallaratriði á við um túlkun og beitingu þess lagaákvæðis. Ákvæði 100. og 101. gr. sveitarstjórnarlaga geyma því lágmarkskröfur um það hvernig ber að standa að útvistun opinberra verkefna sveitarfélaga og um skyldur sveitarfélagsins og verktakans í því sambandi.

Ákvæði 100. og 101. gr. sveitarstjórnarlaga geyma samkvæmt almenna heimild til útvistunar verkefna sveitarfélaganna og þær lágmarksreglur sem við eiga um slíka útvistun. Ef sérlæg um tiltekin verkefni sveitarfélaganna geyma sérstaka heimild til að útvista verkefni eða til að gera samninga við einkaaðila um framkvæmd þess þá gengur slík heimild samkvæmt almennum reglum laga framur þeirri almennu heimild sem birtist í sveitarstjórnarlögum. Ef slíkt á við verður heimildinni í 100. gr. sveitarstjórnarlaga því ekki beitt óháð heimildinni í sérlægum. Ákvæði 100. og 101. gr. sveitarstjórnarlaga eru hins vegar, í slíkum tilvikum, til fyllingar og viðbótar við sérákvæði laga um það hvernig ber að standa að útvistun og um kröfur í því sambandi.

3.5.3. Samspil hinnar almennu útvistunarheimildar sveitarstjórnarlaga og 43. gr. grunnskólalaga

Eins og fram er komið geymir 100. gr. sveitarstjórnarlaga almenna lagaheimild sveitarstjórna til útvistunar á lögbundnum verkefnum. Grunnskólalögin eru hins vegar sérstakur lagabálgur sem fjallar um afmarkað verkefni sveitarfélaganna. Í því ljósi telst ákvæði 43. gr. grunnskólalaga nr. 91/2008 vera sérstakt lagaákvæði sem geymir afmarkaða og sérstaka heimild til að gera samninga við einkaaðila um rekstur grunnskóla samkvæmt grunnskólalögum. Síðarnefnda lagaákvæðið er þess vegna sérákvæði gagnvart almennu ákvæði 100. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og gengur því framur. Heimild sveitarfélags til að fela sjálfstæðum aðila rekstur grunnskóla verður því ekki byggð á 100. gr. sveitarstjórnarlaga heldur einvörðungu á 43. gr. grunnskólalaga.

Af ákvæði 3. mgr. 100. gr. sveitarstjórnarlaga leiðir engu að síður að fyrirmæli þess ákvæðis gilda að því marki sem sérákvæði laga – hér 43. gr. grunnskólalaga – gera ekki ríkari kröfur, s.s. um inntak þjónustusamnings, um samningstíma og annað. Ákvæði 100. gr. sveitarstjórnarlaga geymir lágmarkskröfur sem fullnægja þarf til viðbótar við þær sérstöku kröfur sem leiða af ákvæði 43. gr. grunnskólalaganna.

Eins og leiðir af orðalagi 101. gr. sveitarstjórnarlaga tekur hún einnig til þeirra einkaaðila sem sveitarfélög gera samninga við á grundvelli annarra lagaheimilda en 100. gr. þeirra laga. Ákvæði 101. gr. sveitarstjórnarlaga getur því eðli máls samkvæmt haft áhrif á þjónustusamninga sem gerðir eru á grundvelli 43. gr. grunnskólalaga en að því leyti sem 43. gr. grunnskólalaga geymir ítarlegri reglur þá ganga þær framur sem sérreglur um það verkefni sem um ræðir.

3.5.4. Ábyrgð sveitarfélaga á sjálfstætt reknum grunnskólum

Eitt þeirra álitamála sem vaknar við greiningu á starfsumhverfi sjálfstætt rekinna grunnskóla er hvort viðkomandi sveitarfélag beri ábyrgð á því að tryggja að skólaganga sem fram fer í

slíkum skóla sé fullnægjandi? Með öðrum orðum: Bera sveitarfélögin ábyrgð á námi barna í sjálfstætt reknium grunnskólum?

Meginefni 43. gr. grunnskólalaga er hið sama og fram kom í 56. gr. eldri grunnskólalaga nr. 66/1995, eins og því ákvæði hafði verið breytt með 22. gr. laga nr. 98/2006. Þetta á þó ekki við um 2. mgr. 43. gr. gildandi laga, en hún er nýmæli, sem bættist við lagaregluna með lögum nr. 91/2011. Í athugasemdum sem fylgdu umræddri 22. gr. laga nr. 98/2006 í frumvarpi til þeirra laga kemur m.a. eftirfarandi fram:

Ákvæði 1. mgr. byggir á því að samþykki sveitarfélags um stofnun grunnskóla liggi fyrir. Þá er sveitarfélögum heimilt að binda samþykki sitt við ákveðinn hámarksfjölda nemenda auk þess sem tekið er fram að um slíka grunnskóla gildi sömu lög og reglur og um grunnskóla skv. 1. gr. eftir því sem við á. Rétt þykir að binda viðurkenningu grunnskóla við að samþykki sveitarfélags um stofnun skólans liggi fyrir áður, þar sem viðkomandi skóli á þar með lögvarinn rétt til lágmarksframlags úr sveitarsjóði á hvern nemanda sem hefur lögheimili í því sveitarfélagi þar sem skólinn starfar skv. 2. mgr. Jafnframt verði sveitarfélaginu af sömu ástæðu heimilt að binda samþykki sitt við ákveðinn hámarksfjölda nemenda. Vegna tilvísunar til þess að um þessa skóla gildi sömu lög og reglur og um grunnskóla sem reknir eru af sveitarfélögunum, eftir því sem við á, ber að taka fram að framangreindur fyrirvari vísar til þess að ákvæði laga og reglna sem sérstaklega varða sveitarfélögin ein og sér ná ekki til skóla sem reknir eru af öðrum.⁶⁰

Athygli vekja þau ummæli í tilvitnuðum skýringunum að fyrirvarinn í lagaákvæðinu að um einkarekna skóla „gildi sömu lög og reglur og um grunnskóla, sem reknir eru af sveitarfélögum, eftir því sem við á“ vísar til þess að ákvæði laga og reglna sem sérstaklega varði „sveitarfélögin ein og sér ná ekki til skóla sem reknir eru af öðrum.“ Þessi skýring á inntaki lagatextans er ekki svo glögg sem æskilegt væri. Vafi um þetta atriði er enn til staðar, enda er sambærilegur fyrirvari í gildandi grunnskólalögum. Segir í 1. mgr. 43. gr. gildandi laga að „um slíka grunnskóla [þ.e. sjálfstætt rekna skóla] gildi sömu reglur og um grunnskóla skv. 1. gr., eftir því sem við á.“ Ekki er heldur tekið af skarið um hvað felist í þessum fyrirvara í skýringum við 43. gr. í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 91/2008. Þar segir m.a. svo:

„Í því ljósi að sveitarfélög bera samkvæmt frumvarpinu ábyrgð á að börn sinni skólaskyldu og eigi þess kost að ganga í grunnskóla þykir rétt að taka fram að af hálfu skóla sem hlotið hefur viðurkenningu skuli fylgt ákvæðum stjórnslulaga... Eðli máls samkvæmt er ekki unnt að gera ráð fyrir því að einstök ákvæði frumvarpsins geti að öllu leyti átt við um skóla sem hlotið hafa viðurkenningu menntamálaráðherra. Verður þá m.a. að horfa til þess hvernig til skólagöngu barns er

⁶⁰ [Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 66/1995, um grunnskóla](#). Þingskjal 671 – 447. mál, 132. löggjafarþing, 2005-2006.

stofnað í viðurkenndum skólum og gefa verður slíkum skólum ákveðið svigrúm, en að sjálfsgöðu í samræmi við markmið og tilgang grunnskólalaga.”⁶¹

Í þessu sambandi má þó benda á fjóra eftirfarandi þætti: 1) Í fyrsta lagi þá er í 1. mgr. 5. gr. grunnskólalaga sagt að „rekstur almennra grunnskóla [sé] á ábyrgð og kostnað sveitarfélaga.“ Ekkert í grunnskólalögum bendir eindregið til þess að þetta orðalagt sé afmarkað við eigin grunnskóla sveitarfélagsins. Að sama skapi eru aðrir efnisþættir 5. gr. grunnskólalaga (sem lýsa nánar ábyrgð sveitarfélags á skólagöngu) ekki bundnir, samkvæmt orðalagi sínu, við grunnskóla sem sveitarfélögin reka sjálf. 2) Í öðru lagi þá nær skólaskylda skv. 3. gr. og réttur til skólagöngu, sem sveitarstjórn ber að tryggja skv. 3. mgr. 5. gr., til allra barna sem lögheimili eiga í sveitarfélagi eða ráðstafað hefur verið þangað í fóstur. Þessir þættir laganna eru ekki bundnir við tiltekið rekstrarform grunnskóla. 3) Í þriðja lagi er nú kveðið á um það í 2. mgr. 43. gr. laga um grunnskóla, sbr. 9. gr. laga nr. 91/2011, að sveitarfélög skuli gera þjónustusamninga við grunnskóla sem falla undir ákvæðið, þ.e. grunnskóla sem reknir eru af öðrum en sveitarfélögum í viðurkenndu rekstrarformi. Það bendir til þess að sveitarfélagið beri ábyrgð á því að starfsemi hins sjálfstætt starfandi skóla sé útfærð með tilteknum hætti. 4) Í fjórða lagi þá mælir ákvæði 1. mgr. 43. gr. fyrir um það að sveitarstjórn skuli samþykkja rekstur sjálfstæðs skóla og fjárframlög til hans og geti sett honum skilyrði s.s. um nemendafjölda og nánari útfærslu á þeim atriðum sem fjalla skal um í þjónustusamningi skv. 2. mgr. ákvæðisins. Þetta ber að sama bruni, þ.e. að sveitarfélagið beri ábyrgð á því að starfsemi hins einkarekna grunnskóla sé fullnægjandi.

Þessi fjögur atriði benda til þess að viðkomandi sveitarfélagi sé ætlað að bera samsvarandi ábyrgð á því að tryggja viðeigandi skólagöngu barna sem fram fer í sjálfstæðum skóla, og rekinn er með samþykki sveitarfélagsins, og ef hún fer fram á vegum grunnskóla sveitarfélagsins sjálfs. Það styður þessa ályktun að með grunnskólalögum er settur lagarammi um þá kröfu sem leiðir af 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar að tryggja viðeigandi menntun. Sveitarfélögum er samkvæmt grunnskólalögum falin ábyrgð á framkvæmd þessa verkefnis og 43. gr. grunnskólalaga mælir ekki fyrir um undantekningu frá því. Þvert á móti bendir það samningssamband sem er milli sjálfstætt starfandi skóla og sveitarfélaga til þess að hinir sjálfstætt starfandi skólar verði hluti af því skipulagi grunnskólalahalds sem sveitarstjórn ber ábyrgð á í hverju sveitarfélagi fyrir sig.

Framangreint leiðir til þeirrar ályktunar að ábyrgð sveitarfélagsins á því að börn fái fullnægjandi menntun í sjálfstætt reknum grunnskólum, sem þau hafa gert samninga við, er í meginatriðum sú sama og ef um væri að ræða menntun í skóla sveitarfélagsins sjálfs. Fyrirkomulag eftirlits með sjálfstætt reknum grunnskólum, sbr. kafla 3.6, leiðir til sömu niðurstöðu.

⁶¹ [Frumvarp til laga um grunnskóla](#). Þingskjal 319 – 285. mál, 135. löggjafarþing, 2007-2008.

Tekið skal fram að ofangreind ályktun tekur til þeirrar menntunar sem um ræðir og skipulags skólahlalds og kennslu. Í þessu felst ekki fullyrðing um að ábyrgð sveitarfélags á störfum sjálfstætt starfandi skóla sé að öllu leyti hin sama og á ábyrgð grunnskóla sveitarfélagsins sjálfs. Slíkar undantekningar kunna m.a. að birtast í vinnuveitendaábyrgð, þ.e. bótaábyrgð á háttsemi einstakra starfsmanna. Engin afstaða er hér tekin til slíkra álitamála.

3.5.5. Getur einkaaðili sinnt öllu grunnskólastarfi í tilteknu sveitarfélagi?

Eins og rakið hefur verið byggjast grunnskólalög á því að sveitarfélög beri ábyrgð á rekstri grunnskóla í hverju sveitarfélagi fyrir sig, sbr. 5. gr. grunnskólalaga. Lögin mæla hins vegar ekki fyrir um það að sveitarfélögin sjálf eigi að reka grunnskóla, heldur gera þau þvert á móti ráð fyrir sjálfstætt starfandi grunnskólum sem starfi á grundvelli viðurkenningar ráðuneytisins, samþykki viðkomandi sveitarstjórnar og þjónustusamningi við sveitarfélagið þar sem starfsemin og rammi hennar er útfærður. Heimild til slíkra þjónustusamninga er í 43. gr. grunnskólalaga.

Grunnskólalög standa því ekki í vegi að sveitarfélög geri samninga við einkaaðila um að þeir annist í heild sinni rekstur grunnskóla í viðkomandi sveitarfélagi. Grunnskólalög mæla með öðrum orðum ekki fyrir um það að sveitarfélagi beri sjálfu að reka grunnskóla og að einkareknir grunnskólar geti aðeins komið til viðbótar við þá grunnskóla sem sveitarfélögin reka sjálf. Grunnskólalög mæla heldur ekki fyrir um valdheimildir annarra stjórnvalda til þess að grípa inn í stefnumörkun sveitarfélags að þessu leyti svo fremi þó að fyrir liggi að grunnskólahlald af hálfu viðkomandi einkaaðila sé í fullu samræmi við kröfur grunnskólalaga.⁶²

Af grunnskóla- og sveitarstjórnarlögum leiðir að sveitarfélag og viðkomandi sveitarstjórn bera fulla ábyrgð á grunnskólastarfinu, þrátt fyrir að viðkomandi verkefni hafi verið útvistað. Á það við hvort sem verkefninu er útvistað að hluta eða að öllu leyti. Gildandi lög standa því ekki í vegi að sveitarfélag útvisti grunnskólastarfi í sveitarfélagi í heild sinni, sé skilyrðum 43. gr. grunnskólalaga og öðrum lögum mæltum kröfum fullnægt. Ábyrgð sveitarfélagsins á grunnskólahlaldi er hins vegar rík og tekur ekki aðeins til starfsemi hvers og eins grunnskóla heldur jafnframt til þess að framboð grunnskólamenntunar í sveitarfélagi sé í heild í samræmi við þær kröfur sem af grunnskólalögum leiða.

3.6. Eftirlit með sjálfstætt reknum grunnskólum

Í VIII. kafla grunnskólalaga er fjallað um mat og eftirlit með gæðum grunnskólastarfs. Þar er gert ráð fyrir (1) innra mati grunnskólanna sjálfra, (2) ytra mati sveitarfélaga á grunnskólunum og (3) ytra mati ráðuneytisins á grunnskólahlaldi.

⁶² Sjá [álit innanríkisráðuneytisins](#), dags. 14. mars 2014, mál nr. IRR 12090310 (Táknafjarðarhreppur).

Sjálfstætt starfandi grunnskólar sem starfa á grunni 43. gr. grunnskólalaga falla, samkvæmt grunnskólalögum, undir þetta kerfi með sama hætti og almennir grunnskólar á vegum sveitarfélaganna. Hver grunnskóli, og þar með talið sjálfstætt reknir grunnskólar, skal fullnægja ákvæðum laganna um innra mat. Mat sveitarfélaganna á grunnskólalagum, sem nánar er mælt fyrir um í 37. gr. laganna, tekur síðan með sama hætti til sjálfstætt rekinna grunnskóla og skóla sem starfa á vegum sveitarfélagsins sjálfs.

Í þessu sambandi er rétt að taka fram, líkt og rakið var hér að framan, að sveitarfélögin hafa almennt ekki sömu stjórnunarúrræði gagnvart sjálfstætt starfandi grunnskólum og eigin grunnskólum. Á milli framkvæmdastjóra sveitarfélags og starfsmanna skóla er til dæmis ekki sama vinnuréttarlega sambandið í þessum tveimur tilvikum. Mikilvægasta, og jafnvel á stundum eina, stjórnættið sem sveitarfélagið hefur er samningur þess við rekstraraðila hins sjálfstætt starfandi skóla. Það er því lykilatriði, til þess að sveitarfélag geti staðið undir þeirri ábyrgð sem felst í því að tryggja börnum fullnægjandi menntun og aðra lögbundna aðstoð á grundvelli grunnskólalaga, að í þjónustusamningi um rekstur sjálfstætt starfandi grunnskóla sé tekið á öllum viðeigandi þáttum þannig að sveitarfélag geti brugðist hratt og örugglega við sé starfsemi einkaaðilans ekki fullnægjandi.

Þá skal tekið fram að grunnskólalög virðast í sjálfu sér ekki útiloka að ráðuneytið taki að sér aukið hlutverk gagnvart einkareknum grunnskólum heldur en grunnskólum sveitarfélaganna beint, s.s. í tengslum við eftirlit með starfsemi þeirra. Að hluta til er slíkt hlutverk ráðuneytisins lögbundið, enda skal það veita leyfi til starfsemi sjálfstætt starfandi skóla.

Um kærurétt foreldra eða barna vegna sérstakra ákvarðana af hálfu grunnskóla eða sveitarfélaga er sérstaklega fjallað í kafla 4.3.

3.7. Fjármögnun sjálfstætt rekinna grunnskóla

3.7.1. Fjárframlög sveitarfélaga

Eins og rakið var í kafla 3.3.8 þá mælir 1. málslíður 3. mgr. 43. gr. fyrir um að grunnskólar „sem hljóta viðurkenningu skv. 1. mgr.“ eigi rétt á framlagi úr sveitarsjóði til starfsemi sinnar vegna nemenda sem hafa lögheimili í því sveitarfélagi sem skólinn starfar í. Af þessu leiðir jafnframt að íslensk lög gera ekki ráð fyrir að starfandi séu sjálfstætt reknir grunnskólar sem fjármagni sig að fullu sjálfir – nema litið verði svo á að ákvæði 44. gr. grunnskólalaga, um þróunarskóla, eða 46. gr. laganna, veiti menntamálaráðuneytinu heimild til að veita leyfi fyrir slíkum rekstri.

Í 2. málslíðu 3. mgr. 43. gr. er tekið fram að framlag sveitarfélags skuli „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.“

Tilvitnuð reikniregla, sem kom fyrst inn í grunnskólalögin með lögum nr. 68/2006, tekur mið af vegnu meðaltali rekstrarkostnaðar yfir allt landið, en miðast ekki við rekstrarkostnað grunnskóla í viðkomandi sveitarfélagi. Ef grunnskóli er hagkvæm rekstrareining, eins og á við um suma stærri skólana á höfuðborgarsvæðinu, þá getur þetta leitt til þess, í vissum tilvikum, að rekstrarframlag sveitarfélags á nemenda í sjálfstætt reknum skóla verði hærra en rekstrarframlag á nemenda í eigin grunnskóla þess. Ef litið er til meðaltalsútreikninga má þó sjá að á höfuðborgarsvæðinu virðist umrædd reikniregla leiða til þess að framlag sveitarfélags með nemanda sem sækir sjálfstætt rekinn skóla innan viðkomandi sveitarfélags sé að meðaltali sambærilegt meðaltalsframlagi með nemendum í skólum sveitarfélaganna sjálfra.⁶³

3.7.2. Hugtakið heildarrekstur

Fjárframlög til sjálfstætt rekinna grunnskóla skv. 43. gr. grunnskólalaga taka mið af heildarrekstrarkostnaði grunnskólanna í landinu samkvæmt árlegum útreikningi Hagstofu Íslands. Þar sem lagaákvæðið mælir fyrir um að taka skuli mið af heildarrekstrarkostnaði þá fellur þar undir allur sá almenni kostnaður sem leiðir af rekstri grunnskóla, þar með talið. eðlilegur kostnaður af húsnæði og sérkennslu eða annarri sérþjónustu. Það fellur utan umfjöllunarefna í þessari skýrslu að taka þær almennu forsendur, m.a. fjárhagslegar forsendur á markaði eða bókhaldslegar forsendur sveitarfélaganna, sem byggt er á við þennan almenna útreikning til sérstakrar umfjöllunar eða endurskoðunar.

3.7.3. Tímamark útgreiðslu og verðlagsbreytingar

Í 2. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 699/2012, um viðurkenningu grunnskóla sem reknir eru af öðrum en sveitarfélögum, kemur fram að útreikningur Hagstofunnar vegna „komandi skólaárs“ skuli liggja fyrir í september ár hvert. Útreikningurinn skuli byggður á ársreikningum sveitarfélaga „fyrir liðið ár“, að teknu tilliti til verðlagsbreytinga til þess dags sem útreikningurinn er gerður.

Af þessu leiðir að ákvörðun sveitarfélags um útgreiðslu á grundvelli umræddrar reiknireglu og niðurstöðu Hagstofunnar kemur í mörgum tilvikum ekki til fyrr en eftir á, a.m.k. að umtalsverðu leyti. Þá byggist útreikningur Hagstofunnar á verðlagsbreytingum sem orðið hafa fram að gerð útreikningsins en tekur ekki til þeirra verðlagsbreytinga sem verða á því skólaári sem greitt er fyrir.

Við þessa framkvæmd hafa Samtök sjálfstætt starfandi skóla gert athugasemdir, meðal annars með formlegu erindi til mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Hafa þau bent á að þar sem fjárframlög eru aðeins reiknuð einu sinni á ári og þar sem sá útreikningur hefur bara áhrif á útgreiðslur til framtíðar þá séu framlög til skólanna í reynd umtalsvert undir þeim 75 til 70% sem reglan í 43. gr. grunnskólalaga mæli fyrir um.

⁶³ Sjá skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, desember 2012: „[Opinber framlög til sjálfstætt rekinna grunnskóla og leikskóla](#)“.

3.7.4. Framlög vegna nemenda með þörf fyrir sérstaka aðstoð í námi

Eins og fram er komið taka framlög til sjálfstætt rekinna skóla mið af vegnu meðaltali heildarrekstrarkostnaðar allra grunnskóla sem reknir eru af sveitarfélögunum í landinu. Inni í reiknireglunni er því meðal annars sá kostnaður sem sveitarfélög bera af sérskólum, sérstökum kennsluúrræðum og kennslu barna af erlendum uppruna.⁶⁴ Það leiðir hins vegar af samningum sveitarfélaga og viðkomandi skóla hvernig skólavist nemenda sem þarfnast sérþjónustu er fjármögnuð til viðbótar við lágmarksframlög skv. 43. gr. grunnskólalaga.⁶⁵

3.7.5. Skólagjöld og önnur gjaldtaka tengd nemendum

Í framkvæmd hefur verið gert ráð fyrir því að sá rekstrarkostnaður við sjálfstætt rekinn skóla sem ekki er fjármagnaður af sveitarfélagi sé innheimtur með skólagjöldum af nemendum. Leiðir þetta af 43. gr. grunnskólalaga þar sem tekið er fram í niðurlagi 1. mgr. að stjórnarsýslulög og kæruréttur foreldra vegna nemenda skv. 47. gr. laganna taki ekki til ákvarðana „um gjaldtöku“, sem og af 3. mgr. 43. gr. þar sem fram kemur að í þjónustusamningi sveitarfélags við sjálfstætt rekinn skóla skuli m.a. taka afstöðu til þess hvort rekstraraðili hafi „heimild til gjaldtöku af foreldrum“.

Samkvæmt 1. mgr. 31. gr. grunnskólalaga skal kennsla í skyldunámi í opinberum grunnskólum veitt nemendum að kostnaðarlausu. Sveitarfélögum er þó heimilt, á grundvelli gjaldskrár, að innheimta gjald fyrir skólamáltíðir og að taka gjald fyrir uppihald í námsferðum að tilgreindum skilyrðum fullnægðum, sbr. 23. gr. og 4. mgr. 31. gr. laganna. Þá er opinberum aðilum ekki skylt að leggja nemendum til gögn til persónulegra nota, svo sem ritföng og pappír. Tómsundastarf og frístundaheimili falla hins vegar utan hinnar almennu grunnenntunar. Önnur sjónarmið eiga því við um gjaldtöku í því sambandi.

Grunnskólalögin mæla ekki með beinum hætti fyrir um samspil reglunnar um gjaldfrjálstan grunnskóla annars vegar og heimildar sjálfstætt rekinna grunnskóla til að taka skólagjöld hins vegar. Þegar litið er til grunnréttar barna til almennrar menntunar sbr. 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar, alþjóðlegra samninga um mannréttindi sem Ísland hefur fullgilt, og þeirrar skyldu sveitarfélaganna að tryggja börnum aðgang að grunnskóla verður þó ekki talið háð neinum vafa að íslensk grunnskólalög byggjast á því að öll börn hér á landi eigi rétt til aðgangs að gjaldfrjálsum grunnskóla. Skylda viðkomandi sveitarfélags er að tryggja að þessi réttur sé virtur, þ.e. að til staðar séu úrræði til að tryggja öllum viðkomandi

⁶⁴ Við gerð þessarar skýrslu hefur ekki verið aflað nákvæmra upplýsinga um útreikning á fjárframlögum til sjálfstætt rekinnaskóla, enda ekki tilgangur skýrslunnar eða umboð nefndar mennta- og menningarmálaráðherra að leggja til breytingar á fjármögnun skólanna. Við gerð skýrslunnar var því til dæmis ekki skoðað hvort yfirfærsla á málefnum fatlaðra til sveitarfélaga hafi breytt umræddum reiknigrundvelli eða samningum sveitarfélaga við sjálfstæða skóla.

⁶⁵ Þótt það tengist ekki beint umfjöllunarefni kaflans þá heldur Samband íslenskra sveitarfélaga utan um ýmsar tölulegar upplýsingar varðandi grunnskóla landsins. Á heimasíðu sambandsins má m.a. finna tengil á excel-skjal um „rekstrarkostnað á nemanda eftir stærð grunnskóla 2014“, sjá: <http://www.samband.is/verkefningin/skolamal/grunnskoli/>, skoðað 1. febrúar 2016.

grunnskólanemum fullnægjandi aðgang að gjaldfrjálsum grunnskóla. Skólaganga í sjálfstætt rekrum grunnskóla sem tekur skólagjöld getur því einvörðungu byggst á frjálsum vali viðkomandi foreldra.

Ef sveitarfélag útvistar skólahaldi sínu að einhverju verulegu leyti þannig að valfrelsi um það hvort skólaskyldu er fullnægt í einkarekrum skóla er takmarkað þá ber sveitarfélaginu jafnframt í viðeigandi þjónustusamningi og við fjármögnun viðkomandi skóla að tryggja að hann geti boðið öllum nemendum aðgang að ókeypis kennslu.

Sveitarfélag getur enn fremur valið að styrkja einkarekinn skóla umfram lágmarkskröfu skv. 43. gr. grunnskólalaga, m.a. til að foreldrar þurfi ekki að greiða skólagjöld fyrir aðgang að viðkomandi skóla.

3.7.6. Önnur fjárfamlög

Samkvæmt framangreindu mæla grunnskólalög fyrir um tiltekna lágmarksfjármögnun skólanna af hálfu viðkomandi sveitarfélaga, enda liggi samþykki þess fyrir um stofnun skólans og þann nemendafjölda sem skólinn getur tekið við. Grunnskólalög veita jafnframt sjálfstætt starfandi skólum heimild, með óbeinum hætti, til að taka skólagjöld, en þó innan þess ramma sem þjónustusamningar við viðkomandi sveitarfélag mæla fyrir um.

Grunnskólalögin, eða aðrar lagareglur, mæla hins vegar ekki að öðru leyti fyrir um framlög til sjálfstætt rekinna skóla. Samkvæmt 1. mgr. 43. gr. grunnskólalaganna er rekstrarform sjálfstætt rekinna skóla frjálst, sbr. einnig kafla 3.3.3 hér að framan. Af því leiðir einnig að um stofnframlög til viðkomandi rekstraraðila eða önnur framlög, lántökur og annað gilda almennar reglur um það rekstrarform sem fyrir valinu hefur orðið.

4. Aðrar réttarreglur

4.1. Alþjóðlegar skuldbindingar og stjórnarskráin

Í 2. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar segir að öllum skuli tryggður í lögum réttur til almennrar menntunar og fræðslu við sitt hæfi. Hefur þessi réttur meðal annars verið útfærður með grunnskólalögum nr. 91/2008, eins og fyrr greinir.

Við nánari afmörkun á réttinum til menntunar þarf eftir atvikum að hafa í huga önnur grunnréttindi borgaranna, s.s. trúfrelsi, sbr. 64. gr. stjórnarskrár, jafnræði, sbr. 65. gr., friðhelgi einkalífs og fjölskyldu, sbr. 71. gr., tjáningar- og skoðanafrelsi, sbr. 73. gr. og félagafrelsi, sbr. 74. gr. Þá er í 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar einnig mælt fyrir um rétt til aðstoðar vegna sjúkleika eða sambærilegra atvika og í 3. mgr. ákvæðisins er sérstaklega kveðið á um að tryggja skuli börnum í lögum þá vernd og umönnun sem velferð þeirra krefjist.

Í alþjóðlegum samningum sem Ísland er aðili að er einnig að finna ákvæði er varða réttinn til menntunar. Hér má m.a. nefna 2. gr. 1. viðauka Mannréttindasáttmála Evrópu, 28. og 29. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og 13. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Tvö fyrstnefndu ákvæðin hafa verið innleidd í íslensk lög, sbr. lög nr. 62/1994, sbr. breytingu með lögum nr. 25/1998, og lög nr. 19/2013.

Fyrir efnistöð þessarar skýrslu þarf ekki að taka sérstaklega til umfjöllunar með hvaða hætti hið almenna skipuleg grunnskólahalds hér á landi telst fullnægjandi gagnvart ofangreindum ákvæðum stjórnarskrár og alþjóðasamninga. Samhengisins vegna er hins vegar rétt að benda á ákvæði 3. og 4. mgr. 13. gr. samnings Sameinuðu Þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, en þau eru svohljóðandi:

Ríki þau sem aðilar eru að samningi þessum takast á hendur að virða frelsi foreldra og, þegar við á, lögráðamanna til þess að velja skóla fyrir börn sín, aðra en þá sem stofnaðir eru af opinberum stjórnvöldum, sem hafa sambærileg lágmarksmenntunarskilyrði og þau sem sett eru eða samþykkt kunna að vera af ríkinu og að ábyrgjast trúarlega og siðferðilega menntun barna þeirra í samræmi við þeirra eigin sannfæringu.

Engan hluta þessarar greinar skal túlka þannig að það brjóti í bága við frelsi einstaklinga og félaga til þess að stofna og stjórna menntastofnunum, alltaf að því áskildu að gætt sé grundvallaratriða þeirra sem sett eru fram í 1. mgr. þessarar greinar og því sé fullnægt að menntun sem veitt er í slíkum stofnunum samræmist þeim lágmarksskilyrðum sem ríkið kann að setja.

Í 2. mgr. 29. gr. samningsins Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013, er jafnframt tekið fram að eigi skuli líta svo á að í því ákvæði, eða í 28. gr. samningsins, sé fólgin „nein íhlutun í rétt manna og hópa til að koma á fót og stjórna

menntastofnunum, enda sé ávallt gætt þeirra meginreglna sem fram koma í 1. mgr. ákvæðisins og þeirra „lágmarkskrafna sem ríkisvaldið kann að gera til menntunar sem slíkar stofnanir veita.“

Á blaðsíðum 146 og 147 í ritinu „Mannréttindasamningar Sameinuðu Þjóðanna. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt“,⁶⁶ fjallar Kristín Benediksdóttir dósent við lagadeild Háskóla Íslands um inntak 13. gr. samningsins um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Þar kemur m.a. fram að af ákvæði 3. mgr. 13. gr. leiði frelsi foreldra og forráðamanna til að velja skóla fyrir börn sín, að því gefnu að viðkomandi skólar fullnægi lágmarkskröfum sem settar eru af hálfu ríkisins. Tengist það rétti skv. 4. mgr. 13. gr. um að allir, þar á meðal erlendir aðilar og lögaðilar, skuli hafa frelsi til að stofna og stjórna menntastofnunum.⁶⁷

Af ofangreindum ákvæðum og skuldbindingum leiðir að íslenska ríkinu kann að vera skylt að viðurkenna einkarekna grunnskóla og þá menntun sem þeir veita, þó að því tilskildu að þeir fullnægi málefnalegum lágmarkskröfum. Skal þó áréttað að umræddur samningur Sameinuðu þjóðanna hefur ekki verið lögfestur hér á landi, líkt og Mannréttindasáttmáli Evrópu og samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.

Ekki liggur fyrir með skýrum hætti hvar mörkin liggja á milli frelss foreldra til að velja skóla fyrir börn sín, m.a. á grunni lífs- eða trúarskoðana annars vegar og þeirra almennu lágmarkskrafna sem hið opinbera getur gert um inntak náms í einkareknum skólum hins vegar. Þar sem rétturinn til að setja á fót skólafnanir er *tengdur* rétti foreldra til að velja skóla fyrir börn sín sem og rétti þeirra til að ábyrgjast trúarlega og siðferðilega menntun barna sinna í samræmi við þeirra eigin sannfæringu, sbr. 3. mgr. 13. gr. samningsins um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi, má þó ætla að það gengi gegn skuldbindingu Íslands samkvæmt sáttmálanum ef íslensk lög leiddu til þess að hægt væri að banna, beint eða óbeint, eða gera óframkvæmanlegt að setja á fót skóla einvörðungu á þeim grunni að hann hefði það að markmiði að fylgja tiltekinni siðferðilegri eða trúarlegri hugmyndafræði.⁶⁸

Af skuldbindingum íslenska ríkisins að þjóðarrétti eða af grunnreglum stjórnarskrár leiðir hins vegar ekki almennur réttur einkarekinna skóla til fjárframlaga frá hinu opinbera. Ríkinu ber heldur ekki sjálfstæð skylda til að tryggja tilvist eða rekstur einkarekinna skóla sem reknir eru á grunni sérstakra trúar- eða lífsskoðana til að mæta kröfum foreldra um að

⁶⁶ Ritið er gefið út af Bókaútgáfunni Codex og Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Reykjavík 2009.

⁶⁷ Sjá einnig eftirfarandi skjöl: (1) Convention on the Rights of the Child. General Comment No. 1 (2001). Article 29(1): The Aims of Education. CRC/GC/2001/1. (2) Economic and Social Council. General Comment 11 (1999). Plans of action for primary education (article 14 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). (3) Economic and Social Council. General Comment No 13 (1999). The right to education (article 13 of the Covenant).

⁶⁸ NOU 1995:18 „Ny lovgivning om opplæring“, bls. 355. Sjá:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1995-18/id140365/?ch=1&q=>

börn fái að njóta náms í slíkum skóla.⁶⁹ Ef framlög eru á hinn bóginn veitt til tiltekinna einkarekinna skóla, eftir atvikum samkvæmt almennu kerfi eins og gert er ráð fyrir í 43. gr. grunnskólalaga, þá er það sérstakt viðfangsefni hvernig jafnræðisregla hefur áhrif á rétt einkarekinna skóla til að móttaka fjárframlög frá hinu opinbera eða krefjast þeirra.

4.2. Stjórnsýslulög, upplýsingalög og aðrar almennar reglur stjórnsýsluréttarins

4.2.1. Gildissvið stjórnsýslulaga nr. 37/1993

Stjórnsýslulög nr. 37/1993 geyma almennar reglur um meðferð mála þar sem tekin verður eða til greina kemur að stjórnvald taki *stjórnvaldsákvörðun*. Undir slíkar ákvarðanir falla þær ákvarðanir stjórnvalda sem varða *rétt eða skyldu* einstakra borgara að lögum, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna. Hér er því ekki um að ræða ýmsar almennar ákvarðanir, s.s. um skólanámskrá, skólastefnu, skólareglur, stundaskrá eða því um líkt. Hér er heldur ekki um að ræða ákvarðanir sem lúta að daglegri þjónustustarfsemi, líkt og kennslu. Skipulag einstakra kennslustunda eða almenn fyrirmæli til nemenda um vinnuframlag eða hegðun í kennslustundum teljast því ekki varða *rétt þeirra eða skyldu* í þessari merkingu. Ákvarðanir sem varða lagalega stöðu nemenda eða tilgreind og afmörkuð veigamikil réttindi eða skyldur, s.s. um aðgang að skóla, brottvísun úr skóla, gjaldtöku af nemendum eða lokaekinnir teljast hins vegar til stjórnvaldsákvörðana.⁷⁰

Gildissvið laganna er skv. 2. mgr. 1. gr. afmarkað við stjórnvöld. Að öllu jöfnu taka þau því ekki til einkaaðila þegar þeir taka ákvarðanir sem áhrif hafa á rétt eða skyldu borgaranna. Sú undantekning gildir hins vegar að þegar einkaaðila hefur verið *framselt* opinbert vald til að taka stjórnvaldsákvörðun þá fylgja lágmarkskröfur stjórnsýslulaganna um meðferð máls með í kaupunum. Þegar einkaaðila hefur með ákvörðun eða samningi, á grundvelli lögbundinnar heimildar (líkt og 43. gr. grunnskólalaga) verið falið það hlutverk – sem annars væri á herðum opinberrar stofnunar – að veita barni grunnskólamenntun og taka í því sambandi ákvarðanir um réttindi eða skyldu barnsins, s.s. um brottvísun úr skóla, afmarkaðar undanþágur frá skyldunámi, aðgang foreldra að gögnum og upplýsingum um skólastarfið og skólagöngu barna sinna og námsmat, þá gilda því stjórnsýslulögin um þær ákvarðanir og undirbúning þeirra.⁷¹

4.2.2. Almennar reglur sem gilda við hina daglega starfsemi grunnskólanna

Eins og leiðir af framangreindu teljast ekki allar ákvarðanir sem teknar eru í grunnskólum og varða hag nemenda vera stjórnvaldsákvörðanir. Almenn felst starfsemi sem fram fer innan veggja grunnskólans, og varðar nemendur, til almennrar veitingar á *þjónustu* en ekki til afmarkaðra og tiltekinna ákvörðana um tiltekin réttindi og skyldur að lögum.

⁶⁹ NOU 1995:18 „Ny lovgivning om opplæring“, bls. 355.

⁷⁰ Páll Hreinsson: Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð. Útg. Codex. Reykjavík 2013, bls. 154-155.

⁷¹ Páll Hreinsson: Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð. Útg. Codex. Reykjavík 2013, bls. 107-110.

Þegar almenn kennsla er innt af hendi í grunnskólum sveitarfélaganna, sem teljast til opinberra stjórnvalda, þá eru skólarnir – og þar með talið starfsfólk þeirra – þó ávallt bundnir af almennum grunnreglum stjórnsýsluréttarins, s.s. um meðalhóf, jafnræði og málefnalega stjórnsýslu. Bæði gagnvart foreldrum og börnum. Í grunnskólalögum nr. 91/2008 eru lögfestar sérstaklega reglur sem almennt ná sömu markmiðum og þessar almennu grunnreglur, s.s. um skyldu starfsfólks grunnskóla til að gæta kurteisi, nærgætni og lipurðar í samskiptum við börn og foreldra, sbr. 12. gr., um rétt nemenda til aðstoðar, öryggis og almennrar vellíðunar, sbr. 13. gr., og til sérstakrar aðstoðar þar sem það á við, sbr. 17. gr. svo dæmi séu tekin. Þessar reglur eiga jafnt við um starfsemi einkarekinna skóla og skóla á vegum sveitarfélaganna.

4.2.3. Þagnarskylda og meðferð upplýsinga

Í 12. og 2. mgr. 27. gr. grunnskólalaga nr. 91/2008 er fjallað um þagnarskyldu starfsmanna grunnskóla og um meðferð upplýsinga sem varða nemendur. Reglur þessar taka til allra almennra grunnskóla, þar með talið til sjálfstætt rekinna skóla og starfsfólks þeirra. Jafnframt gilda lög nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga um sjálfstætt rekna skóla.

Samkvæmt 3. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 taka upplýsingalög til einkaaðila, hvort sem þeir eru í opinberri eigu eða ekki, að því leyti sem þeim hefur með lögum, með ákvörðun eða samningi sem byggist á heimild í lögum verið falið að taka stjórnvaldsákvörðun „eða sinna þjónustu sem kveðið er á um í lögum að stjórnvalds skuli sinna eða telst að öðru leyti liður í opinberu hlutverki stjórnvalds.“ Af þessu leiðir að þegar sveitarfélag hefur gert samning við einkaaðila um rekstur grunnskóla – sem þar með tekur að sér að veita grunnskólanemum menntun á grundvelli grunnskólalaga – þá gilda upplýsingalögin um þá starfsemi einkaaðilans sem telst til hinnar opinberu og lögbundnu þjónustu.⁷²

Í 2. mgr. 18. gr. grunnskólalaga er mælt fyrir um meðferð persónuupplýsinga um nemendur. Er þar annars vegar vísað til reglna gildandi laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga en hins vegar til réttar foreldris sem ekki fer með forsjá barns til aðgangs að upplýsingum um barn sitt skv. 52. gr. barnalaga nr. 76/2003. Þá er í ákvæðinu mælt fyrir um heimild ráðherra til að setja reglugerð um meðferð, eyðingu og miðlun upplýsinga og um rétt foreldra til aðgangs að upplýsingum um börn sín. Eftir atvikum kann því, við meðferð mála er varða aðgang að gögnum, að þurfa að taka mið af þeim reglum sem

⁷² Ákvæði 3. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 er svohljóðandi: „Lög þessi taka til einkaaðila, hvort sem þeir eru í opinberri eigu eða ekki, að því leyti sem þeim hefur með lögum eða með ákvörðun eða samningi sem byggist á heimild í lögum verið falið að taka stjórnvaldsákvörðun eða sinna þjónustu sem kveðið er á um í lögum að stjórnvald skuli sinna eða telst að öðru leyti liður í opinberu hlutverki stjórnvalds.“

ráðherra setur. Gildandi reglugerð um þetta efni, nr. 897/2009, virðist þó ekki hafa áhrif á gildissvið eða þýðingu upplýsingalaga að þessu leyti.

Taka má fram, ofangreindu til viðbótar, að upplýsingalög taka ekki til allra upplýsinga um rekstur viðkomandi einkaaðila. Réttur á grunni upplýsingalaga markast skv. 3. gr. laganna við það sem lýtur að veitingu hinnar opinberu þjónustu. Almennigur myndi þó að öðru jöfnu eiga rétt á því á grunni upplýsingalaga að fá upplýsingar frá viðkomandi sveitarfélagi, m.a. um fjárframlög til viðkomandi rekstraraðila og eftir atvikum að þeim samningum sem við hann hafa verið gerðir eða ákvörðunum sem hann varða.

4.2.4. Málaskrá, varðveisla gagna og afhendingarskylda til opinbers skjalasafns

Einkaaðilar sem sinna rekstri grunnskóla á grundvelli samnings við sveitarfélag falla undir lög um opinber skjalasöfn nr. 77/2014, hvað varðar þá starfsemi sem fellur undir slíkan samning.

Í 7. tölul. 14. gr. laganna kemur fram að undir afhendingarskyldu á gögnum samkvæmt þeim falli einkaréttarlegir lögaðilar sem tekið hafi að sér rekstrarverkefni með samningi skv. 100. og 101. gr. sveitarstjórnarlaga „að því er varðar skjöl sem hafa orðið til hjá þeim eða komist í þeirra vörslu vegna rækslu slíkra verkefna.“

Af þessari afmörkun leiðir einnig að sjálfstætt starfandi grunnskólar skulu haga skjalastjórn og skjalavörslu með þeim hætti sem segir í reglum Þjóðskjalasafns Íslands, sbr. 8. og 23. gr. laganna. Þá ber þeim að „skrá mál sem koma til meðferðar hjá þeim á kerfisbundinn hátt og varðveita málgögn þannig að þau séu aðgengileg“ í samræmi við umræddar reglur, sbr. 2. mgr. 23. gr. Eftir atvikum kann þó í þessu efni að þurfa að taka mið af sérreglum sem ráðherra setur um meðferð persónuupplýsinga um nemendur, á grundvelli heimildar í 2. mgr. 18. gr. laga um grunnskóla. Gildandi reglugerð um það efni, nr. 897/2009, virðist þó ekki hafa áhrif á gildissvið laga nr. 77/2014 að þessu leyti.

Af framangreindu leiðir að skyldur einkarekinna grunnskóla til að halda málaskrá, varðveita og skrá málgögn og upplýsingar eru sambærilegar við það sem gildir um opinbera grunnskóla sveitarfélaganna. Reglugerð nr. 897/2014 tekur með sama hætti til grunnskóla sveitarfélaganna og sjálfstætt starfandi skóla, sbr. kafla 4.2.3.

4.2.5. Almennar skyldur verktaka skv. 101. gr. sveitarstjórnarlaga

Öllu framangreindu til viðbótar kemur ákvæði 101. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, þar sem fram kemur að þegar sveitarfélag geri samning við einkaaðila skv. 100. gr. laganna eða feli verktaka, á grunni sérstakrar lagaheimildar, vald til töku ákvarðana um réttindi eða skyldur manna þá sé verktakinn og starfsmenn hans bundnir þagnarskyldu um það sem þeir fá vitneskju um við framkvæmd verkefnisins og þjónustu sem þeir veita. Þá segir í ákvæðinu að ennfremur skuli „ákvæði stjórnarsýslulaga, upplýsingalaga og laga um upplýsingarétt um umhverfismál, sem og almennar meginreglur stjórnarsýsluréttar, gilda um þá stjórnarsýslu sem verktaki tekur að sér að annast.“

Af þessu leiðir að ef hinar sérstöku reglur grunnskólalaga, sem varða skyldur starfsfólks og réttindi nemenda og foreldra þeirra, verða ekki taldar taka með beinum hætti til einkarekinna grunnskóla þá eru slíkir einkaaðilar, sem veita börnum menntun á grunni samnings og fjárframlaga frá sveitarfélagi, engu að síður bundnir af almennum grundvallarreglum stjórnisýsluréttarins við framkvæmd þeirrar opinberu þjónustu sem í þeirri starfsemi felst.

4.2.6. Úrræði til að tryggja eftirfylgni með ofangreindum reglum

Mikilvægt er að taka fram að þrátt fyrir að sjálfstætt reknir grunnskólar lúti mörgum af þeim sömu opinberu lagakröfum og grunnskólar sveitarfélaganna sjálfra þá haggar það ekki eitt og sér þeirri ábyrgð sem sveitarfélögin bera á framkvæmd og skipulagi grunnskólalags. Af þeirri ástæðu ber viðkomandi sveitarfélagi að leitast við að tryggja með þeim stjórnækjum sem það hefur yfir að ráða að þeim sé fylgt. Þetta gerir viðkomandi sveitarfélag fyrst og fremst með *eftirliti* og svo með því að tryggja sér viðeigandi *úrræði* til að bregðast við ef þessum lagakröfum er ekki fylgt.

Líkt og rakið var í kafla 3.6 hér að framan þá verður þessu, að gildandi lögum, fyrst og fremst náð með því að setja í viðkomandi þjónustusamning skýr ákvæði um þær skyldur sem um ræðir, eftirlit með framkvæmd verkefnisins og þau úrræði sem sveitarfélaginu eru tæk ef út af bregður.

4.3. Stjórnisýslukæra

Þegar skólastjóri, kennari, skólanefnd eða annar á vegum sveitarfélags tekur ákvörðun sem hefur bein og bindandi áhrif á réttindi eða skyldur tiltekins einstaklings (t.d. nemanda við grunnskóla) þá gilda reglur stjórnisýslulaga nr. 37/1993 um undirbúning málsins og töku ákvörðunarinnar. Þær ákvarðanir sem hér falla undir eru í lagatexta gjarnan nefndar ákvarðanir um „rétt og skyldu“ eða „stjórnvaldsákvarðanir“.

Í 1. mgr. 47. gr. grunnskólalaganna segir að ákvarðanir „um rétt og skyldu einstakra nemenda sem teknar eru í grunnskólum á grundvelli 4. mgr. 5. gr., 4. mgr. 14. gr., 3. og 4. mgr. 15. gr., 5. mgr. 17. gr., 1. mgr. 19. gr., 1. mgr. 23. gr., 4. mgr. 26. gr., 4. mgr. 31. gr., 2. mgr. 32. gr., 2. mgr. 33. gr., 3. mgr. 40. gr. og 2. mgr. 46. gr.“ séu kærnanlegar til ráðherra. Ljóst er af ofangreindu að hér er um svonefndar stjórnvaldsákvarðanir að ræða – og þá jafnframt að þær ákvarðanir sem um ræðir falla undir reglur stjórnisýslulaganna. Það er líka ljóst af þessari framsetningu að upptalningin er tæmandi. Aðrar stjórnvaldsákvarðanir sem teknar eru á grundvelli grunnskólalaga en þær sem falla undir 47. gr. grunnskólalaga eru því ekki kærnanlegar til ráðherra menntamála. Þær kunna hins vegar að vera kærnanlegar til ráðherra sveitarstjórnarmála, sbr. 109. og 111. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011.⁷³

⁷³ Trausti Fannar Valsson: Sveitarstjórnarréttur. Útg. Codex. Reykjavík 2014, bls. 301-303.

Almennt má segja að niðurstaðan um það hvaða ákvarðanir sjálfstætt rekinna skóla séu kæránlegar sé hin sama og við á um grunnskóla sveitarfélaganna. Eins og áður hefur verið nefnt þá kemur fram í 1. mgr. 43. gr. grunnskólalaga að um sjálfstætt rekna skóla gildi sömu lög og reglur og um grunnskóla skv. 1. gr. laganna, eftir því sem við á. Í niðurlagi ákvæðisins segir síðan að þar á meðal skuli af hálfu viðkomandi skóla fylgja ákvæðum stjórnáskrárslulaga við ákvarðanir sem kæránlegar séu eftir 47. gr. Ein undantekning er gerð á því, en hún lýtur að ákvörðunum um gjaldtöku. Nær það bæði til ákvarðana um gjald fyrir inngöngu í skóla og önnur gjöld sem varða skólagönguna, s.s. vegna matar.

Af 109. gr. sveitarstjórnarlaga leiðir síðan að eftirlit ráðherra sveitarstjórnarmála getur tekið til verktaka eða annarra sem gera þjónustusamninga við sveitarfélög um rækslu verkefna fyrir þeirra hönd, eða þau bera ábyrgð á. Segir í síðari málslíð 1. mgr. 109. gr. að eftirlit ráðherra samkvæmt lögum taki „til byggðasamlaga sem og til annarra að því leyti sem þeim hefur verið falið að sinna stjórnáskrárslu á vegum sveitarfélags samkvæmt heimild í lögum þessum eða öðrum lögum.“ Af því leiðir einnig að það er grunnskólahaldið sem slíkt sem getur lotið eftirliti ráðherra sveitarstjórnarmála samkvæmt þessu, að því leyti sem ráðherra menntamála hefur það ekki sjálfur, óháð rekstrarformi sem því er valið.⁷⁴

4.4. Réttarreglur um starfslið sjálfstætt rekinna grunnskóla

Almennt gilda sömu reglur um starfslið sjálfstætt rekinna grunnskóla og grunnskóla sveitarfélaganna. Til nánari skýringar verður hér vikið stuttlega að helstu lagaákvæðum sem þetta varða.

Almennt gera ákvæði grunnskólalaga er varða réttindi og skyldur starfsfólk grunnskólanna engan greinarmun á starfsfólki sjálfstætt rekinna skóla og skóla sveitarfélaganna. Hér má nefna nokkur dæmi: (1) Samkvæmt 4. mgr. 6. gr. grunnskólalaga skulu skólastjórar og grunnskólakennarar kjósa, hver úr sínum hópi, aðal- og varamann til setu á fundi skólanefndar viðkomandi sveitarfélags. Ekki er hér gerður greinarmunur á skólastjórum- eða kennurum eftir rekstrarformi grunnskólanna. (2) Samkvæmt 7. gr. laganna skal vera skólastjóri sem er forstöðumaður skóla og veitir honum faglega forystu. Þessi krafa tekur líka til sjálfstætt rekinna skóla. (3) Um skilyrði þess að hljóta ráðningu sem skólastjóri, kennari eða náms- og starfsráðgjafi í grunnskóla „fer samkvæmt gildandi lögum þar um“, sbr. 2. mgr. 11. gr. Þetta ákvæði gildir jafnt um sjálfstætt rekna skóla og skóla sveitarfélaganna. (4) Ákvæði 12. gr. laganna um háttvísi í starfi og þagnarskyldu tekur jafnframt með jöfnum hætti til kennara í sjálfstætt reknum skólum og skólum sveitarfélaga. Fleiri sambærileg dæmi mætti nefna.

Lög nr. 87/2008, um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, taka einnig jafnt til kennara og skólastjórnenda við sjálfstætt

⁷⁴ Trausti Fannar Valsson: Sveitarstjórnarréttur. Útg. Codex. Reykjavík 2014, bls. 300.

rekna grunnskóla og grunnskóla sveitarfélaganna. Það á m.a. við ákvæði 11. og 12. gr. laganna um ráðningu, og ákvæði 20. gr., um mat á umsóknum og forgang til starfs.

Þrátt fyrir að tilvitnuð lög leggi almennt að jöfnu sjálfstætt rekna skóla og skóla sveitarfélaganna er þó a.m.k. ein undantekning þar á. Í 1. mgr. 11. gr. grunnskólalaga kemur fram að um ráðningu skólastjóra og starfsfólks grunnskóla fari „eftir ákvæðum sveitarstjórnarlaga og nánari fyrirmælum í samþykkt um stjórn sveitarfélags eftir því sem við á.“ Í ljósi orðalags 43. gr. sömu laga, um að ákvæði grunnskólalaga gildi um sjálfstætt rekna skóla „eftir því sem við á“, þá ber að líta svo á að þetta ákvæði gildi ekki um ráðningar við sjálfstætt rekna skóla. Þýðing þess er þó einvörðungu sú að ráðningarvaldið hvað varðar starfslið sjálfstætt rekens skóla er ekki hjá sveitarstjórn, framkvæmdastjóra eða öðrum á vegum sveitarfélagsins sjálfs, sbr. 56. gr. sveitarstjórnarlaga, heldur hjá viðkomandi einkaaðila sjálfum.

Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 mæla ekki sérstaklega fyrir um réttindi og skyldur starfsmanna sveitarfélaganna, að undanskilinni þagnarskyldu, sbr. 2. mgr. 57. gr. laganna. Í 1. mgr. 57. gr. segir aðeins að um „starfskjör, réttindi og skyldur starfsmanna sveitarfélaga fer eftir ákvæðum kjarasamninga hverju sinni og ákvæðum ráðningarsamninga.“ Ákvæði þetta tekur ljóslega ekki til starfsmanna einkarekinna grunnskóla, enda teljast þeir ekki til starfsmanna sveitarfélaganna. Á hinn bóginn leiðir það almennt ekki til mismunandi réttarstöðu, enda fara starfskjör, réttindi og skyldur starfsmanna einkarekinna grunnskóla einnig eftir ákvæðum kjara- og ráðningarsamninga.

Hluti af þeim réttarreglum sem almennt gildir um ákvarðanir opinberra stjórnvalda um réttarstöðu starfsmanna þeirra eru ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og upplýsingalaga nr. 140/2012.⁷⁵ Hér verður engin afstaða tekin til þess hvort ákvæði 57. gr. sveitarstjórnarlaga eða almennar réttarreglur sem gilda um íslenskan vinnuþátt leiði til fráviks frá þessu í einhverjum tilvikum varðandi starfsmenn sveitarfélaga. Almennt má þó gera ráð fyrir að slíkar undantekningar, séu þær til, taki ekki til réttarstöðu kennara og skólustjórnenda við grunnskóla.⁷⁶ Með vísan til réttarframkvæmdar, m.a. dóms Hæstaréttar í máli nr. 19/2008, verður hins vegar almennt ekki talið að ákvæði stjórnsýslu- eða upplýsingalaga gildi um réttarstöðu starfsmanna einkaaðila jafnvel þótt þeir annist opinbera þjónustu fyrir hönd stjórnvalda. Verður að telja að sú niðurstaða eigi við um starfsmenn þeirra einkaréttarlegu lögaðila sem með samningi taka að sér að veita kennslu á grunnskólastigi. Það er hins vegar sérstakt álitamál hverju sinni hvaða réttindi sem þessi lög hefðu ella tryggt starfsmönnum leiða með óbeinum hætti af kjarasamningum, sbr. framangreint.

⁷⁵ Páll Hreinsson: Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð. Útg. Codex. Reykjavík 2013, bls. 133-139.

⁷⁶ Kennarar og skólustjórnendur hafa almennt fallið undir þessa löggjöf. Þeir hafa með öðrum orðum talist til opinberra starfsmanna í skilningi stjórnsýslulaga, sbr. til hliðsjónar Páll Hreinsson: Stjórnsýsluréttur. Málsmeðferð. Útg. Codex. Reykjavík 2013, bls. 133. Sjá einnig Trausti Fannar Valsson: Sveitarstjórnarréttur. Útg. Codex. Reykjavík 2014, bls. 160-162.

5. Sjálfstætt reknir grunnskólar á öðrum Norðurlöndum

5.1. Inngangur

Í þessum kafla verður stuttlega vikið að grunnskólakerfi hinna Norðurlandanna. Umfjöllunin verður bundin við það meginkerfi sem byggt er á í Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi. Ekki verður sérstaklega vikið að sérstökum úrræðum eða þáttum í kerfum þessara landa sem varða sérstök mál- eða menningarsvæði, útfærslu á sérþjónustu í náminu eða sambærilegum. Þá er umfjöllunin að mestu bundin við lýsingu á þeirri löggjöf sem þessi ríki hafa talið rétt að setja.⁷⁷

Öll löndin byggja á sambærilegum heildarviðmiðum um inntak almennrar grunnenntunar og skipulag hennar, a.m.k. sé litið til löggjafar um grunnskóla í þessum löndum, s.s. um faglega kennaramenntun, kennslu tilgreindra grunnfaga o.s.frv. Öll löndin reka opinbert grunnskólakerfi sem er á herðum og ábyrgð sveitarfélaganna. Almennt eiga öll börn í viðkomandi landi rétt á endurgjaldslausum aðgangi að því kerfi. En það eru líka ýmis atriði sem skilja á milli.

Mismunandi er, a.m.k. að formi til, hvort löndin byggja á *skólaskyldu*, þ.e. skyldu til að ganga í skóla sem meginreglu, eða *fræðsluskyldu* (námsskyldu), þ.e. skyldunni til að tryggja að börn fái og njóti menntunar án þess þó að meginreglan liggja í skyldunni til að ganga í skóla (eða tiltekinn skóla). Á hinu síðarnefnda er byggt bæði í Finnlandi og Danmörku á meðan skólaskyldan er meginreglan í Noregi, Svíþjóð og á Íslandi. Það er líka mismunandi á milli þessara landa hvernig fyrirkomulag og valfrelsi er til hliðar við hið opinbera skólakerfi sveitarfélaganna, s.s. um aðgang að einkareknum grunnskólum. Með hliðsjón af *skólaskyldunni* mætti í fyrstu ætla að slíkir valkostir væru mun fleiri í Danmörku og Finnlandi, en færri í hinum löndunum. Svo er þó ekki. Af sögulegum ástæðum sker Danmörk sig nokkuð úr í þessum efnum og eru skólar sem reknir eru af einkaaðilum þar fleiri en á hinum Norðurlöndunum. Svíþjóð færirist nær dönsku tölfræðinni að þessu leyti en í Noregi, Finnlandi og, reyndar á Íslandi líka,⁷⁸ gengur yfirgnæfandi meirihluti nemenda í grunnskóla á vegum sveitarfélaganna.

⁷⁷ Lítið er til af skýrslum og samantektum þar sem skólakerfi Norðurlandanna eru borin saman, sérstaklega hvað varðar einkarekna skóla. Hér má þó vísa til skýrslu frá *Skolverket*, „Privat och offentligt. Fristående skolor i andra länder“. Stokkhólmi 2008. Skýrslan er aðgengileg á http://www.skolverket.se/om-skolverket/publikationer/visa-enskild-publikation?_xurl=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwpubext%2Ftrycksak%2FBlob%2Fpdf1794.pdf%3Fk%3D1794. Áréttað skal að útgáfuár skýrslunnar er 2008 og ýmislegt varðandi grunnskólalög, reglur og tölfræði hefur breyst frá þeim tíma.

⁷⁸ Stutt yfirlit yfir sjálfstætt starfandi skóla hér á landi kemur fram í kafla 1.4.

5.2. Danmörk

5.2.1. Almenn um kerfið

Almenn lagafyrirmæli um danska grunnskólakerfið, grunnskóla sveitarfélaganna, inntak náms og markmið, námsskyldu nemenda o.fl. er að finna í svonefndum *folkeskolelov*. Lögin voru sett árið 2006.⁷⁹ Meginreglan er sú að börnum er skylt að ganga í *folkeskole* allt frá því á sjötta aldursári og þar til þau hafa annaðhvort klárað 9. bekk eða náð 17 ára aldri.

Á folkeskole-skipulaginu er sú undantekning að barni er ekki skylt að sækja *folkeskole* ef það nýtur sambærilegrar og fullnægjandi menntunar annars staðar. Í Danmörku er rík söguleg hefð fyrir frelsi foreldra til að meta sjálf hvort þetta sé tryggt, þ.e. að sjá barni fyrir sambærilegri og fullnægjandi menntun með öðrum hætti en þeim að ganga í *folkskolen*. Grunnskólakerfinu í Danmörku er því stundum lýst svo að þar sé fræðsluskylda (námsskylda) en ekki skólaskylda. Í grófum dráttum ganga tæp 80% danskra barna á grunnskólaaldri í folkeskole á meðan aðrir sækja önnur námsúrræði.⁸⁰

5.2.2. Einkareknir grunnskólar, rekstrarform og umfang

Um valkosti við folkeskolen er fjallað í svonefndum *friskolelov* (lov om friskoler og private grundskoler m.v. – sjá nú lovbekendtgørelse nr. 786/2015). Segja má að skólar og/eða kennsla sem fellur undir *friskoleloven* falli í þrjá flokka. Í fyrsta lagi eru það *friskoler* sem eru sjálfseignarstofnanir sem fá fjárveitingar frá ríkinu og lúta eftirliti þess, í öðru lagi eru það *friskoler* sem ekki fá slíkar opinberar fjárveitingar og í þriðja lagi er það *heimakennsla*.

Friskoler sem falla í fyrsta flokkinn, þ.e. sem eru fjármagnaðir af ríkinu, eru lang algengasta fyrirkomulagið af framangreindu.

Skólar sem falla í þennan flokk skulu samkvæmt lögnum vera sjálfseignarstofnanir og um rekstur þeirra gilda margvíslegar lögbundnar takmarkanir. Lögin geyma reglur um sjálfstæði stofnananna, samþykktir þeirra, rekstur, hæfi stjórnarmanna o.s.frv. Samkvæmt lögnum er tiltölulega einfalt að setja skóla á fót, og samkvæmt 8. gr. laganna er almennt nægjanlegt að tilkynna stofnun hans til viðkomandi sveitarfélags og ráðuneytisins. Það er þó jafnframt ljóst að skólarnir fá ekki ríkisframlagið nema að fullnægja almennum kröfum samkvæmt lögum og reglugerðum. Eftirlit ráðuneytisins og hin eiginlega leyfisveiting (sem felst í að staðfesta greiðslu á fjárframlagi) er ekki mjög slakt í reynd.

Friskoler sem ekki fá fjárframlög frá hinu opinbera falla að stærstum hluta undir sömu kröfum og þeir skólar sem fá fjárframlög hins opinbera. Almennar kröfur um nám og rekstur eiga við um slíka skóla en þó ekki kröfur um að skólinn skuli rekinn í formi sjálfseignarstofnunar og – eðli máls samkvæmt – ekki um styrkveitingar til hans. Aðeins er fjallað um þessa skóla í einu ákvæði laganna, þ.e. 33. gr. þeirra. Þar er tekið fram að ef

⁷⁹ Sjá nú lovbekendtgørelse nr. 1534/2015.

⁸⁰ Danmarks Statistik: <https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/fuldtidsuddannelser/grundskole#>, 19. janúar 2015.

skólinn ekki fullnægi tilteknum fyrirmælum menntayfirvalda, sbr. 24. gr. a, þá skuli reglur um þriðja flokk kennslufyrirkomulagsins gilda um þá, þ.e. reglurnar um heimakennslu, sbr. 8. kafli laganna.

Samkvæmt upplýsingum af vef danska menntamálaráðuneytisins⁸¹ eru nú 1290 hefðbundnir *folkeskoler* í Danmörku en 553 friskoler og private grundskoler. Með í þessum tölum eru ekki sérskólar eða sambærilegar stofnanir. Á sama vef kemur fram að skólaárið 2014/2015 hafi 543.753 nemendur stundað nám í hefðbundnum *folkeskole* en 107.581 í *friskole*.⁸² Þetta er um 16% nemenda. Nokkur hluti nemenda sækir svo nám í annars konar skólaúrræði.

5.2.3. Fjármögnun frá hinu opinbera

Eins og fyrr segir eru einkareknu skólarnir flestir fjármagnaðir af stærstum hluta af ríkinu. Eftir sérstökum reiknireglum bera sveitarfélögin þó sinn kostnað. Aðkoma þeirra að fjárveitingum er hins vegar í grundvallaratriðum ákvörðuð með tilfærslum á fjárlögum ríkisins, eins og nánar er lýst í 26. gr. friskoleloven. Ríkið sér um útgreiðsluna og hefur eftirlit með skólunum.

Um framlag til þessara skóla er nánar fjallað í kafla 4 í friskoleloven. Meginframlagið er almennt rekstrarframlag og reiknast það út frá fjölda „ársnema“, sbr. 10. gr. laganna. Það framlag skiptist svo milli skóla eftir reiknireglum sem eru lögbundnar með nokkuð nákvæmum hætti, sbr. 11. gr. Þá er einnig greitt sérstakt byggingaframlag, sbr. 12. gr. Fjárhæðir í þessu sambandi eru ákvarðaðar á fjárlögum. Sveitarfélögum er síðan heimilt að veita ofangreindum skólum sérstaka styrki til þröngt afmarkaðra verkefna, sbr. 23. gr. laganna, sem þau greiða þá beint til skólans til viðbótar við framlagið frá ríkinu.

5.2.4. Skólagjöld

Framlög ríkisins á hvern nemanda í friskole eru nokkuð lægri en framlög til hvers nemanda í opinberum skólum.⁸³ Til að mæta þessum mun er friskolerne heimilt að taka skólagjöld, eftir nánari reglum sem ráðuneytið setur. Það eru þó verulegar takmarkanir á því hvernig má ráðstafa fjármunum samkvæmt lögum eins og fyrr segir.

⁸¹ <http://www.uvm.dk/Service/Statistik/Statistik-om-folkeskolen-og-frie-skoler/Statistik-om-grundskoler/Antal-grundskoler>, 19. janúar 2015.

⁸² <http://www.uvm.dk/Service/Statistik/Statistik-om-folkeskolen-og-frie-skoler/Statistik-om-elever-i-folkeskolen-og-frie-skoler/Elevtal-i-folkeskolen-og-frie-skoler>, 19. janúar 2015.

⁸³ Sjá skýringarmynd á vefsvæði dönsku frískólasamtakanna, Dansk Friskoleforening: http://www.friskoler.dk/fileadmin/user_upload/Politik/Fakta_og_myter/Sk%C3%A6rbillede_2015-08-06_kl._14.21.49.png, 19. janúar 2016.

5.3. Noregur

5.3.1. Almennnt um kerfið

Almenn lagafyrirmæli um norska grunnskólakerfið, grunnskóla sveitarfélaganna, inntak náms og markmið, námsskyldu nemenda o.fl. er að finna í svonefndum *opplæringslova*. Lögin voru sett árið 1998.⁸⁴ Samkvæmt lögunum er skólaskylda í Noregi. Börn hafa skyldu til að mennta sig í grunnskóla og samsvarandi rétt til gjaldfrjálsrar menntunar. Í lögunum er þó sérstaklega tekið fram að skólaskyldunni sé hægt að mæta með því að ganga í grunnskóla á vegum sveitarfélags samkvæmt *opplæringslova* en líka á annan tilsvarendi hátt.

5.3.2. Einkareknir grunnskólar, rekstrarform og umfang⁸⁵

Í grein 2-12 í *opplæringslova* segir að einkaskólar (private grunnskólar) þurfi viðurkenningu ráðuneytisins. Þar er jafnframt tiltekið hvaða ákvæði laganna taki til slíkra skóla og hver ekki. Í þeim tilvísunum felst í grundvallaratriðum að einkaskólar þurfa að fylgja sömu námskrá, í grundvallaratriðum, og almennir skólar sveitarfélaganna. Viðurkenningu ber ráðuneytinu að gefa ef skólinn fullnægir tilteknum almennum skilyrðum. Þeir sem reka grunnskóla án viðurkenningar teljast hins vegar hafa gerst sekir um refsivert afbrot. Þessir skólar, sem eru mjög sjaldgæfir, eru reknir án opinberra framlaga.

Sérlög hafa svo verið sett um einkaskóla sem njóta opinberra styrkja (friskoleloven frá 2003).⁸⁶ Í þeim er sérstaklega tekið fram að þau gildi ekki um einkaskóla skv. grein 2-12 í *opplæringslova*. Tilgangur laganna er að veita foreldrum rétt til að velja aðra skóla en hina opinberu skóla. Í grein 2-1 í lögunum kemur fram að ráðuneytið geti viðurkennt sjálfstæða skóla og breytingar á rekstri þeirra. Þeir lúta því leyfum og eftirliti ríkisins en ekki sveitarfélaganna. Ef skóli hefur fengið slíka viðurkenningu þá á hann rétt á rekstrarstyrk frá ríkinu. Ákvæði laganna eru að öðru leyti nokkuð ítarleg og fjalla um rekstur, stjórn, nám og námsskipulag en einnig meðferð fjármuna.

Hvorki í tilvitnuðu ákvæði í *opplæringslova* né í *friskolelova* er fjallað um rekstrarform einkarekinna skóla. Líkt og fyrr segir eru þó settar umtalsverðar takmarkanir á rekstur þeirra.

Í tölum frá Statisk sentralbyrå (Statistics Norway) kemur fram að árið 2015 hafi grunnskólar í Noregi verið 2867, þar af voru 2643 skólar á vegum sveitarfélaganna og 224 einkaskólar (7,8% skólanna). Þar kemur einnig fram að nemendur við einkarekna skóla hafi verið 21.648 af 623.755 nemendum í allt (eða um 3,5%).⁸⁷

⁸⁴ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61?q=oppl%C3%A6ringslova>

⁸⁵ Sjá stuttan kafla um privatskoler í Noregi í Jan Fridthjof Bernt, Oddvar Overå og Harald Hove: *Kommunalret* (4. útg.). Osló 2002, bls. 698-699.

⁸⁶ Lögin felldu úr gildi eldri lög frá 1985. Tengill á gildandi lög nr. 84 frá 2003: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-84?q=friskoleloven>

⁸⁷ <http://www.ssb.no/utdanning/statistikker/utgrs>, 19. janúar 2016.

5.3.3. Fjármögnun frá hinu opinbera

Flestir af einkareknu skólunum í Noregi falla undir friskoleloven. Nær öll opinber fjármögnun er sú sem leiðir af gr. 6-1 í lögnum. Þar er tiltekið að til nemanda í einkareknum skóla skuli greiða 85% af meðaltali þess sem það kostar að kenna hverjum nemanda í opinberum skóla. Þetta framlag greiðir ríkið. Þessi tala er leiðrétt út frá vissum forsendum, og ekki dreift jafnt á alla aldurshópa. Inni í tölunni er ekki húsnæðiskostnaður.

5.3.4. Skólagjöld

Einkareknir skólar sem eru fjármagnaðir samkvæmt framangreindri reglu mega innheimta skólagjöld. Þau mega svara til 15% af meðaltali þess sem hver nemandi kostar í opinberum skóla, til viðbótar við kostnað sem leiðir af húsaleigu og öðrum fasteignakostnaði. Í grein 6-3 í lögnum eru á hinn bóginn settar verulegar takmarkanir á meðferð tekna á þeim grunni að þeim megi aðeins ráðstafa til þarfa nemenda (skólastarfsins).

5.4. Svíþjóð

5.3.1. Almenn tilmæling um kerfið

Sænska skólakerfið byggist á ákvæðum laga nr. 800 frá 2010 (skollag).⁸⁸ Samkvæmt 2. gr. 2. kafla laganna bera sveitarfélögin ábyrgð á grunnskólanum. Sérstaklega er svo fjallað um grunnskólastigið í 10. kafla laganna. Segir í 10. gr. þess kafla að menntun á grunnskólastigi skuli vera gjaldfrjálgs og jafnframt að óheimilt sé að taka gjöld fyrir innritun í skóla. Aðeins örfáar undantekningar er heimilt að gera á þessari meginreglu, sbr. 11. gr. í sama kafla.

5.3.2. Einkareknir grunnskólar, rekstrarform og umfang

Um einkarekna grunnskóla (fristående grundskola) er fjallað í ákvæðum 35 til 41 í 10. kafla umræddra skollag. Almenn tilmæling er heimilt að reka slíka skóla. Nemendur eiga jafnframt almennan rétt á að innritast í slíka skóla, ef það er pláss fyrir þá, en þó með þeirri undantekningu að einkareknum skóla er ekki skylt að taka við nemendum sem þurfa á sérstakri aðstoð að halda í náminu, hafi viðkomandi sveitarfélag ákveðið að greiða ekki fyrir slíka nemendur sérstakt framlag til viðkomandi skóla.

Í Svíþjóð er ekki gerð krafa um rekstrarform einkarekinna grunnskóla. Í Svíþjóð er jafnframt gert ráð fyrir því í lögum, ef rekstur skóla er hagkvæmur, að hagnaður geti verið af rekstri.

Samkvæmt tölum frá Skolverket, sem er sænsk miðlæg stofnun sem fæst við menntamál, þá voru rétt rúmlega 4800 grunnskólar í Svíþjóð skólaárið 2014/2015. Af þeim voru 800

⁸⁸ https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Skollag-2010800_sfs-2010-800/#K1

einkareknir, eða tæp 17% skólanna. Heildarfjöldi nemenda var 949.460 og þar af sóttu 133.942 nemendur einkarekinn skóla, eða um 7,0% fjöldans.⁸⁹

5.3.3. *Fjármögnun frá hinu opinbera,*

Einkareknir grunnskólar eiga almennt rétt á fjárframlögum frá viðkomandi sveitarfélagi fyrir hvern nemanda sem þar sækir nám. Um hið almenna grunnframlag til skólans segir í 37. og 38. gr. að fjárframlag sveitarfélags til viðkomandi skóla skuli vera í samræmi við fjölda nemenda. Það skal m.a. miðast við kostnað af kennslu, námsefni, máltíðum fyrir nemendur, stjórnarsýslu, húsnaði o.fl. og grundvallast á sömu viðmiðum og kostnaður á hvern nemanda er ákvarðaður í skólum sveitarfélagsins sjálfs.

5.3.4. *Skólagjöld*

Skólagjöld eru óheimil.

5.5. Finnland

5.3.1. *Almennt um kerfið*

Um finnska grunnskólakerfið er fjallað í lag om grundläggande utbildningen nr. 628/1998.⁹⁰ Samkvæmt þeim lögum skulu sveitarfélögin tryggja nemendum aðgang að gjaldfrjálsum grunnskóla.

5.3.2. *Einkareknir grunnskólar, rekstrarform og umfang*

Finnsku grunnskólalögin, líkt og þau dönsku, kveða ekki á um skólaskyldu. Því er hægt að fullnægja kröfum um menntun, þ.e. skyldunni til náms, á annan hátt en að ganga í skóla á vegum sveitarfélags, s.s. á grunni heimakennslu. Lang stærstur hluti nemenda í Finnlandi gengur þó í hina opinberu skóla sveitarfélaganna. Undir 2% af þeim gengur í einkarekna skóla.

Lagafyrirmæli um einkarekna skóla í Finnlandi er að finna í 7. gr. finnsku grunnskólalaganna. Þar kemur fram að ráðherra geti veitt skráðu félagi eða stofnun (registrerad sammanslutning eller stiftelse) leyfi til að reka grunnskóla á grunni laganna. Ráðherra getur sett slíku leyfi ýmis skilyrði og almennt er miðað við að leyfi séu veitt til skóla er sinni þörfum um kennslu sem almennir skólar sveitarfélaganna gera ekki. Þá er lagt bann við því að einkarekinn skóli sé settur á fót í því skyni að hafa hagnað af starfseminni.

5.3.3. *Fjármögnun frá hinu opinbera*

Hvergi er í lögum vikið að rétti einkarekinna skóla til fjárframlaga frá hinu opinbera. Slíkir skólar munu þó almennt njóta tiltekinna fjárframlaga, annaðhvort frá ríkinu eða á grundvelli samninga við viðkomandi sveitarfélög.

⁸⁹ <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/grundskola/skolor-och-elever>, 19. janúar 2016.

⁹⁰ <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1998/19980628#L2P4>, 19. janúar 2016.

5.3.4. *Skólagjöld*

Hvergi í lögum er tekið fram að skólagjöld séu óheimil, en á hinn bóginn er lagt bann við því í grunnskólalögunum að einkarekinn skóli sé settur á fót í hagnaðarskyni.

6. Nánar um valin álitamál

6.1. Inngangur

Líkt og fram kemur í kafla 1.3. er hvorki tilgangur skýrslunnar að lýsa afstöðu með eða á móti sjálfstætt reknum grunnskólum né gera tillögur meira eða minna frelsi um rekstur slíkra skóla. Umboð nefndar mennta- og menningarmálaráðherra fól heldur ekki í sér slíkt hlutverk. Með hliðsjón af greiningunni sem lýst er í köflunum hér að framan var hins vegar fjallað um það í nefndinni hvort gildandi löggjöf væri nægilega skýr um rekstur sjálfstætt rekinn skóla. Hér verður stuttlega lýst helstu álitamálum sem tekin voru til umfjöllunar í nefndinni og, ef tilefni er til, afstöðu einstaka fulltrúa til þeirra. Í hverjum undirkafla er jafnframt lýst stuttlega þeirri tillögu sem gerð er um viðkomandi álitamál. Tekið skal fram að nánari lýsing tillagna og rökstuðningur þeirra kemur fram í köflum 7.1 sem geymir tillögu að frumvarpi og 7.2 sem geymir tillögu að skýringum við frumvarpstextann. Þessi kafla er því ekki tæmandi, hvorki um atriði sem lýst er í frumvarpstíllögunni né um atriði sem rædd hafa verið af hálfu nefndar mennta- og menningarmálaráðherra.

6.2. Frelsi einkaaðila til skólahalds og kennslu og skyldur ríkisins

Þrátt fyrir að það falli að nokkru utan viðfangsefnis nefndar ráðherra hefur hluti af vinnu hennar farið í umræðu um rétt einstaklinga og lögaðila til að stofna grunnskóla, á grundvelli alþjóðlegra skuldbindinga Íslands. Líkt og rakið er í kafla 4.1 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, sbr. lög nr. 19/2013, 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.

Frelsi einstaklinga og lögaðila til að setja á fót og reka grunnskóla og frelsi foreldra til að velja á eigin ábyrgð skóla fyrir börn sín kallast að vissu marki á við skyldu ríkisins, samkvæmt stjórnarskrá og alþjóðlegum mannréttindasáttmálum, til að skipuleggja og tryggja með lögum rétt til *almennrar menntunar*. Í þeim tilgangi að tryggja þann rétt skal ríkið koma á „skyldu til grunnmenntunar sem allir geti notið ókeypis“, sbr. a-lið 1. mgr. 28. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013, og þá verður skipulag slíkrar menntunar að byggjast á jafnræði nemenda og virðingu fyrir öðrum réttindum, s.s. trúfrelsi, sbr. m.a. túlkun Mannréttindadómstóls Evrópu á 2. gr. 1. viðauka Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Í lögum og réttarframkvæmd verður því

að leitast við að ná ásættanlegu jafnvægi á milli þeirra sjónarmiða sem lúta að þörf hins opinbera til að skipuleggja menntakerfið annars vegar og réttindum foreldra til að velja, fyrir hönd barna sinna, þá menntun og menntastofnanir sem þau telja viðeigandi hins vegar. Þessu hagsmunamati er nánar lýst í inngangi að skýringum við frumvarpstíllögu, sbr. kafla 7.1., nánar tiltekið undir lið V í almennum skýringum við frumvarpið.

Sú skuldbinding ríkisins að tryggja aðgang að skyldubundinni og gjaldfrjálsri grunnmenntun hefur hér á landi verið útfærð með grunnskólalögum sem fela sveitarfélögunum ábyrgð á framkvæmd verkefnisins. Sveitarfélögum ber því að tryggja að á hverjum tíma gangi þeir nemendur sem falla undir umdæmi þeirra í grunnskóla eða njóti sambærilegrar kennslu, sem sé að meginstefnu til gjaldfrjáls og að þar sé gætt jafnræðis meðal nemenda, meðal annars með tilliti til lífsskoðana og trúarbragða foreldra.

Af þessu grunnskipulagi ber hið opinbera kostnað. Ríkinu, eða opinberum stjórnvöldum á þess vegum, ber hins vegar ekki samkvæmt stjórnarskrá eða alþjóðlegum skuldbindingum nein skylda til þess að láta einkaaðilum í té fjármuni til að reka skóla sem þeir kjósa að setja á fót á grundvelli þess frelsis sem rakið var hér að framan. Slíku fyrirkomulagi er hins vegar vitaskuld hægt að koma á með almennum lögum.

Sjónarmið um jafnræði hafa ekki aðeins áhrif á skipulag hins almenna grunnskólakerfis, heldur er ríkið jafnframt bundið af skyldunni til að gæta jafnræðis við útfærslu á kröfum sem gerðar eru til einkaaðila sem kjósa að setja á fót og reka grunnskóla. Og þar á meðal við útfærslu á fjárframlögum til slíkra einkaaðila. Að því leyti sem sveitarfélögunum er falin umsýsla slíkra þátta þá eru þau jafnframt bundin af jafnræðisreglu að þessu leyti.

Í þessu felst ekki að það verði að leyfa alla einkaaðila sem vilja setja á fót grunnskóla. Líkt og fyrr segir þá getur ríkið gert almennar og málefnalegar kröfur um inntak náms í einkareknum grunnskólum. Þeim kröfum má fylgja eftir með almennu og málefnalegu skipulagi, s.s. um leyfisveitingar og eftirlit. Hversu langt má ganga í því efni getur hins vegar verið álitamál, meðal annars með hliðsjón af frelsi foreldra til að ábyrgjast sjálf trúarlega og siðferðilega menntun barna sinna.

Þá felst ekki heldur í þessu að það verði að veita jöfn fjárframlög til allra einkaaðila sem fá leyfi til að setja á fót grunnskóla. Ef það er stutt við almennar og málefnalegar röksemdir þá er heimilt í þessu efni að gera upp á milli einkarekinna skóla, jafnvel þannig að sumir njóti styrkja en aðrir ekki. Hér er þó, líkt og hvað varðar leyfin, álitamál hversu langt má ganga.

Samkvæmt 43. gr. grunnskólalaga er ekki hægt að setja á fót sjálfstætt rekinn grunnskóla nema að fyrir liggja samþykki sveitarfélags um „stofnun skólans og framlög til hans.“ Þá getur sveitarfélag bundið samþykki sitt við „ákveðinn hámarksfjölda nemenda.“ Ef samþykki sveitarfélags liggur fyrir þá getur ráðherra veitt skólanum viðurkenningu, og má hann þá taka til starfa. Ástæðan fyrir því að gerð er krafa um samþykki sveitarfélags er sú að allir grunnskólar sem hljóta viðurkenningu skv. 43. gr. eiga rétt á fjárframlagi úr sveitarsjóði

vegna nemenda sem hafa lögheimili í því sveitarfélagi sem skólinn starfar í. Og fjárframlagið skal „að lágmarki“ vera í samræmi við reiknireglu 3. mgr. ákvæðisins.

Með hliðsjón af þeim skuldbindingum sem leiða af áður nefndum mannréttindasáttmálum þá er hér lagt til að gerðar verði tvær breytingar á umræddu lagaumhverfi.

Í fyrsta lagi að lögfest verði með beinum hætti viðmið og sjónarmið sem sveitarfélag getur byggt á við synjun á því að veita sjálfstætt reknum skóla rekstrarframlag. Með öðrum orðum að lagatextinn beri sjálfur með sér að sveitarfélag geti hafnað því að veita sjálfstætt reknum grunnskóla fjárframlög af þeirri ástæðu að það samræmist ekki skólastefnu þess eða vegna þess að slík fjárframlög skerði um of fjárhagslega möguleika þeirra til að tryggja skyldubundinn rekstur hinnar almennu grunnmenntunar. Jafnframt verði það háð vali sveitarfélagsins sjálfs, m.a. m.t.t. rekstrarlegs öryggis, hvort þau kjósa að útvista í heild eða að hluta þeim skólarekstri sem þeim er að lögum skylt að standa að. Þessi sjónarmið eru, eins og fyrr er komið fram, grunnurinn að baki því fyrirkomulag gildandi laga að samþykki sveitarfélaga er krafist áður en ráðherra getur veitt sjálfstætt reknum skóla viðurkenningu. Af þessu leiðir því ekki breyting á efnisreglum sem talið hefur verið að felist í gildandi lögum. Með tilliti til jafnræðisreglu og fyrirsjáanleika í lagaframkvæmdinni þá er hins vegar eðlilegt að þessi sjónarmið komi skýrar en nú er fram í lagatextanum sjálfum.⁹¹

Í öðru lagi er lagt til að betur verði skýrt í löggjöf hvernig skuli fara með óskir einkaaðila um að reka grunnskóla, þrátt fyrir að sveitarfélag hafi, á málefnalegum forsendum, hafnað því að veita honum fjárframlög.⁹² Sá möguleiki sem gildandi lög virðast bjóða að þessu leyti er að ráðherra veiti, skv. 44. gr. um þróunarskóla, undanþágu frá fyrirmælum 43. gr. grunnskólalaga, þar á meðal um samþykki sveitarfélags fyrir stofnun skóla og um fjárframlög til hans. Af framsetningu laganna í heild virðist það þó ekki hafa verið hugmyndin að baki ákvæði 44. gr. að leyfi til þróunarskóla yrði með þeim hætti, heldur fremur að slíkt leyfi yrði veitt skóla sem jafnframt félli undir 43. gr. laganna, s.s. um samþykki sveitarfélags.

Nánari grein er gerð fyrir þessum tillögum í tillögu að frumvarpi í kafla 7.

6.3. Val á rekstrarformi og áhrif þess fagleika og stöðugleika í skólastarfi

Einn þeirra þátta er tengist rekstri sjálfstætt rekinna grunnskóla er rekstrarform, innra skipulag og samþykktir þess fyrirtækis eða stofnunar sem telst rekstraraðili skólans. Benda má á, samhengis vegna, að til gildistöku laga nr. 98/2006, um breytingu á þágildandi grunnskólalögum, var kveðið á um það að ráðherra væri heimilt að löggilda grunnskóla sem kostaðir væru af einstökum mönnum eða stofnunum ef þeir störfuðu „samkvæmt reglugerð eða skipulagsskrá“ sem ráðuneytið staðfesti. Samkvæmt þessu var rekstrarform og

⁹¹ Sjá 3. gr. frumvarpstíllögu í kafla 7 (grein 43. b).

⁹² Sjá 5. gr. frumvarpstíllögu í kafla 7 (ný málsgrein við 46. gr. grunnskólalaga).

samþykktir (lög) þess rekstraraðila sem um ræddi háð samþykki ráðuneytisins, þar á meðal möguleg ákvæði um stjórn viðkomandi stofnunar, meðferð arðs eða slit hennar. Almennt verður líka að telja að í kröfum um að skólinn starfaði samkvæmt „reglugerð eða skipulagsskrá“ hafi í raun falist að rekstur hans væri í formi sjálfstæðs sjóðs eða sjálfseignarstofnunar. Að gildandi lögum er á hinn bóginn nægjanlegt að rekstraraðili skóla sé rekinn í „viðurkenndu rekstrarformi“. Innra stjórnskipulag, samþykktir og meðferð fjármuna og eigna ræðst þá af þeim almennu reglum sem um það rekstrarform gilda og ákvörðunum rekstraraðilans innan ramma þeirra reglna.

Sú spurning vaknar hvort ofangreint frelsi um rekstrarform geti haft þýðingu í tengslum við yfirstjórn og rekstur grunnskóla, sérstaklega hvað varðar samspil rekstrarlegra sjónarmiða annars vegar og faglegra kennslusjónarmiða hins vegar. Álitamálið er þá fyrst og fremst hvort tiltekin rekstrarform auki hættuna á því að sjónarmið um *rekstur* og/eða *fjárhagslegan ávinning* taki yfirhöndina á kostnað *faglegs og stöðugs skólstarfs*.

Til einföldunar má nálgast álitafnið um það hvort tiltekið rekstrarform kunni að vinna gegn hagsmunum sem lúta að *faglegu og stöðugu skólstarfi* frá fjórum mismunandi sjónarhólum.

Í fyrsta lagi má skoða álitamálið frá sjónarhóli nemenda og foreldra. Að gildandi lögum virðist rétturinn til náms tryggður þótt nám fari fram í sjálfstætt reknum skóla enda sé þess gætt að þjónustusamningur um reksturinn taki á þeim álitamálum sem upp kunna að koma og eftirlit sé virkt. Ýmsar spurningar kunna þó að vakna. Meðal annars hvernig skuli leysa úr því ef rekstraraðili sjálfstætt starfandi skóla verður gjaldþrota eða verður af sambærilegum ástæðum skyndilega að hætta starfsemi. Vegna þess lagaramma sem settur hefur verið um eftirlit og viðurkenningu rekstraraðila verður ekki sjálfkrafa út frá því gengið að þrotabú geti yfirtekið starfsemi grunnskóla. Hagsmunir nemenda verður þá að tryggja með öðrum hætti, t.d. með lagareglum um rétt sveitarfélags til að yfirtaka skólahaldið og viðeigandi fasteignir eða skilyrðum um að slíkar kvaðir komi fram í viðeigandi þjónustusamningum og sé eftir atvikum þinglýst á þær fasteignir sem um ræðir. Hversu langt þarf að ganga í þessu efni veltur á ýmsu, m.a. því hvort sveitarfélag getur tekið við þeim nemendum sem um ræðir og veitt þeim skólavist í eigin skóla eða hvort slíkar úrlausnir teljast í samræmi við þarfir þeirra barna sem um ræðir. Meginatriðið er þó að þessi réttindi virðist hægt að tryggja með lögum, óháð því rekstrarformi sem valið hefur verið fyrir sjálfstætt rekinn skóla.

Í öðru lagi má skoða álitamálið frá sjónarhóli þeirra rekstraraðila sem um ræðir. Af eðli máls leiðir að samningur rekstraraðila við sveitarfélag um grunnskólalag felur í sér rétt til fjárframlaga annars vegar og skyldu til að veita umsamda þjónustu hins vegar. Jafnframt tekur rekstraraðilinn á sig tiltekna sjálfstæða rekstrarlega áhættu. Í ljósi þeirrar áhættu er ekki óeðlilegt að hann geti með sjálfstæðum hætti skipulagt sinn innri rekstur, innan eðlilegra marka, enda sé þjónustan fullnægjandi og lögum samkvæm. Hagsmunir

rekstraraðilans liggja að þessu leyti fyrst og fremst í því að rekstrarumhverfið sé tryggt og stöðugt.

Í þriðja lagi má velta fyrir sér stöðu starfsmanna við viðkomandi skóla. Hagsmunir þeirra felast annars vegar í þáttum er varða hefðbundin *starfsréttindi* og *starfskjör*. Hins vegar kunna þeir að felast í þáttum er varða *faglegt sjálfstæði*. Báða þessa þætti virðist mega tryggja með almennum lagareglum, við gerð kjarasamninga eða, eftir atvikum, við útfærslu þjónustusamninga, óháð því rekstrarformi sem um ræðir.

Í fjórða lagi má velta fyrir sér hagsmunum viðkomandi sveitarfélags. Að lögum felst ábyrgð sveitarfélagsins í því að tryggja börnum sem rétt eiga til skólagöngu í sveitarfélaginu fullnægjandi menntun á grunnskólastigi. Sú ábyrgð nær einnig, eins og rakið hefur verið, til þeirra nemenda sem sækja nám í sjálfstætt reknum grunnskólum og sveitarfélagið hefur gert þjónustusamninga við. Hagsmunir sveitarfélagsins að þessu leyti fara saman við hagsmuni þeirra nemenda og foreldra sem um ræðir og þá má tryggja með skýrum lagareglum eða þeim þjónustusamningum sem sveitarfélagið gerir um viðkomandi rekstur, óháð rekstrarformi.

Hagsmunir sveitarfélagsins varða jafnframt almenna meðferð þeirra fjármuna sem því ber að láta í viðkomandi rekstur. Og það virðast helst þeir hagsmunir sem kunna að vera mismunandi tryggðir eftir því hvaða reglur gilda *almennt* um rekstrarform. Almenn má gera ráð fyrir að hlutafélög og önnur viðurkennd fjárhagsleg félagafarm hafi það að markmiði, ásamt öðru, að búa til arð fyrir eigendur sína. Almenn er slíkt markmið hins vegar ekki undirliggjandi í starfsemi sjálfseignarstofnana. Það getur mögulega skipt máli fyrir fjárhagslega hagsmuni sveitarfélags til lengri tíma hvort tryggt er að fjárhagslegur ávinningur af rekstri einkarekins skóla renni til skólustarfsins sjálfs, eins og að öllu jöfnu myndi eiga við í rekstri sjálfseignarstofnunar, eða hvort slíkur ávinningur renni til eigenda viðkomandi rekstraraðila, eins og fremur getur orðið aðstaðan ef grunnskóli er rekinn í fjárhagslegu félagafarmi. Því má halda fram að hið fyrra tryggi fremur stöðugleika í skólustarfinu. Á móti kann tiltekið frelsi um skipulag á rekstri að leiða til hvata til nýsköpunar.

Til viðbótar ofangreindum sjónarhornum má velta fyrir sér þeim almannahagsmunum, eða samfélagslegu hagsmunum, sem þeim tengjast. Líta verður svo á að þeir hagsmunir falli saman við öll þau sjónarmið og hagsmuni sem raktir hafa verið.

Með hliðsjón af ofangreindu er í þessari skýrslu ekki tekin afstaða með eða á móti einstökum félagaforum í grunnskólarekstri. Því má halda fram að fjárframlög til sjálfstætt rekinna skóla virðist að gildandi lögum almennt það hófleg að líkur til þess að einkaaðilar sækist eftir að reka grunnskóla fyrst og fremst í þeim tilgangi að hafa af því fjárhagslegan ávinning séu litlar. Að því gættu má einnig halda því fram að það séu minni líkur en ella á því að sveitarfélög verði fyrir fjárhagslegu tjóni af því að leggja fjármagn til sjálfstætt rekinna grunnskóla í stað þess að byggja og reka grunnskóla sjálf. En mestu skiptir hins vegar að sveitarfélögin bera sjálf ábyrgð á eigin fjármálastjórn og lúta í því efni nokkuð ströngum

fjármálareglum, sbr. m.a. ákvæði VII. kafla sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Að þeim grundvallarreglum og fjárhagslegri áhættu ber þeim að huga þegar þau velja að gera samninga við einkaaðila um að leggja þeim til fjármagn til að reka grunnskóla.

Með hliðsjón af því að rekstrarform sjálfstætt rekinna skóla er frjálst og með hliðsjón af eðli þeirrar starfsemi sem um ræðir er þó lagt til að lögfest verði almenn regla um að einvörðungu verði heimilt að nota fjármuni sem rekstraraðilar fá frá opinberum aðilum og í formi skólagjalda eða sambærilegrar gjaldtöku af nemendum í þágu skólastarfs. Nánari grein er gerð fyrir þessari tillögu í frumvarpstíllögu, sbr. kafla 7.⁹³

6.4. Stjórn rekstraraðila, hæfiskröfur og faglegt skólastarf

Nátengt þeim álitamálum sem rakin voru í kafla 6.3 eru álitamál um innra stjórnskipulag rekstraraðila sjálfstætt starfandi grunnskóla og möguleg áhrif þess á faglegt skólastarf.

Í dönskum lögum um sjálfstætt starfandi skóla sem njóta framlaga frá hinu opinbera, svonefnd *friskolelov*, er meðal annars kveðið á um að lögaðili sem rekur sjálfstætt rekinn skóla skuli hafa sérstaka stjórn. Þar er kveðið á um hlutverk og ábyrgð slíkrar stjórnar en jafnframt að stjórnarmenn megi ekki vera eða hafa tilgreind tengsl við eigendur fasteigna sem skólinn leigir undir starfsemi sína. Þá er þar sérstaklega fjallað um faglegt sjálfstæði skólastjóra. Í norskum lögum um sama efni, sem bera sama heiti, er jafnframt kveðið á um stjórn rekstraraðila skóla og hlutverk hennar og um stöðu og hlutverk skólastjóra.

Í ljósi þess að rekstrarform sjálfstætt rekinna grunnskóla hér á landi er frjálst, og lýtur almennum reglum sem um það gilda, þá virðist í sjálfu sér ekki þörf á því hér á landi að setja jafn ítarlegar reglur um þetta efni og dönsku og norsku lögin geyma. Á hinn bóginn virðist eðlilegt að setja í lög kröfur um að rekstraraðili skuli setja sér formlegar samþykktir þannig að ljóst sé hver er ábyrgur fyrir rekstri aðilans og bær til að koma fram fyrir hans hönd gagnvart þeim sem falið er að hafa eftirlit með honum eða gera við hann samninga fyrir hönd hins opinbera. Í flestum tilvikum felur slíkt ekki í sér auknar kröfur frá því sem hvort sem er myndi gilda um viðurkennd rekstrarform, s.s. hlutafélög. Í ljósi þess að rekstrarformið er frjálst virðist þó rétt að kveða á um þetta sérstaklega í grunnskólalögum.⁹⁴

Hvað varðar hlutverk skólastjóra og grunnskólakennara þá leiðir það almennt af ákvæðum grunnskólalaga sjálfra hvernig verkaskiptingu milli faglegra starfsmanna skóla annars vegar og fyrirsvarsmanna fyrir reksturinn skuli hagað. Til að tryggja skýrleika virðast þó jafnframt rök til þess að gerð sé krafa um að þessari verkaskiptingu sé a.m.k. að hluta til lýst í samþykktum lögaðila.⁹⁵

Framangreindar vangaveltur um stjórn þess lögaðila sem hefur rekstur grunnskóla með höndum lúta að *almennum hæfiskröfum, stjórnkerfinu og verkaskiptum við kennara og*

⁹³ Sjá 3. gr. frumvarpstíllögu í kafla 7 (4. tölul. 43. gr. c).

⁹⁴ Sjá 3. gr. frumvarpstíllögu í kafla 7 (43. gr. c).

⁹⁵ Sjá 3. gr. frumvarpstíllögu í kafla 7 (43. gr. c).

skólastjórnendur. Annað álitamál er tengist þeim er hafa með höndum rekstur og yfirstjórn viðkomandi lögaðila eru reglur um sérstakt hæfi þeirra en slíkt myndi vera sérstaklega raunhæft álitamál ef inn á borð stjórnar lögaðila koma málefni tiltekings nemenda við skólann. Þrátt fyrir að fagleg starfsemi grunnskóla, innan ramma þeirrar stefnu sem rekstraraðili hefur mótað, skuli almennt vera hjá skólastjóra skólans þá verður ekki útilokað að yfirstjórn lögaðila þurfi að fjalla um slík mál, t.d. vegna fjárveitinga eða af sambærilegum ástæðum. Í slíkum tilvikum virðist rétt, til að tryggja réttarstöðu viðkomandi nemanda, að kveða sérstaklega á um það að um stjórnarmenn lögaðilans gildi hæfiskröfur stjórnsýslulaga eftir því sem við á.⁹⁶

6.5. Á tilgangur rekstraraðila að vera afmarkaður við rekstur skóla og tengda starfsemi?

Álitamál er hvort rétt sé að gera kröfur um tilgang rekstraraðila grunnskóla, þ.e. hvort rétt sé að lög geymi fyrirmæli um að rekstraraðili sjálfstætt starfandi grunnskóla sinni einvörðungu skólastarfi og tengdum verkefnum. Slík fyrirmæli eru bæði í dönsku og norsku *friskoleloven*.

Þau rök sem mæla með slíkri almennti reglu lúta að sjálfstæði skóla og rekstraröryggi þess lögaðila sem um ræðir. Almennt má telja það mikilvægt sjónarmið að almennur lagarammi um grunnskóla styðji það að forsendur skólastarfs séu *kennsla* og *nám* grunnskólanemenda en ekki aðrir og óviðkomandi hagsmunir. Því kunnir það að vera óeðlilegt að fyrirtæki eða félög sem hafa annan meginatilgang en skólastarfið séu beinir rekstraraðilar að grunnskólum. Hér má sem dæmi nefna banka eða aðrar fjármálastofnanir, sjávarútvegsfyrirtæki, hugbúnaðarfyrirtæki eða tölvuleikjaframleiðendur o.s.frv.

Á móti ofangreindu sjónarmiði kemur almennt frelsi manna og lögaðila til að setja á fót og stjórna menntastofnunum, sbr. 4. mgr. 13. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi sem fjallað var um í köflum 4.1 og 6.1. Þá má nefna að hafi lögaðili sem hefur með höndum aðra meginstarfsemi en rekstur grunnskóla vilja til að koma að slíkum rekstri þá getur hann t.d. stofnað dótturfyrirtæki um reksturinn eða tekið þátt í honum með öðrum hætti. Eftir atvikum gæti lögaðilinn, eða þeir sem að honum standa, jafnframt skipulagt viðkomandi grunnskóla þannig að þar yrði lögð sérstök áhersla á að þjónusta börn starfsmanna fyrirtækisins, innræta börnum sérstaka þekkingu á tilteknu sviði o.s.frv.

Þrátt fyrir ofangreind sjónarmið þá er hér lagt til að ákveðnar takmarkanir á tilgangi þess lögaðila sem hefur með höndum grunnskólarekstur verði lögfestar eins og nánar er gerð grein fyrir í frumvarpstíllögu. Tilgangur þess er að skilgreina með skýrum hætti að lögaðilar sem standa að rekstri grunnskóla, eða annarra menntastofnana eftir gildandi lögum, starfi

⁹⁶ Sjá 3. gr. frumvarpstíllögu í kafla 7 (2. mgr. 43. gr. c).

fyrst og fremst á því sviði. Starfsemin sé þannig kerfislega sjálfstæð, og fyrir komið í sérstökum lögaðila, óháð því úr hvaða átt eigendur eða stjórnarmenn þó koma.⁹⁷

Í tengslum við ofangreind álitafni, og í tengslum við þá þætti sem raktir eru í köflum 6.3 og 6.4, hefur nefnd mennta- og menningarmálaráðherra rætt ýmis fleiri sjónarmið og álitamál en hér hafa verið rakin með beinum hætti. Í því sambandi má þó sérstaklega benda á eftirfarandi atriði.

Í fyrsta lagi skal þess getið að sumum af þeim markmiðum sem leitast er við að ná með því að leggja til reglur um samþykktir viðkomandi lögaðila og takmarkanir á tilgangi hans hefði eftir atvikum 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 einvörðungu reknir í formi sjálfseignarstofnana. Slík leið er farin í dönskum lögum og hefur meðal annars þann tilgang að tryggja að fjármunir sem renna til skólustarfsins séu bundnir við það, en ekki teknir út úr starfseminni. Nefndarmaðurinn Eiríkur Ingvarsson lagði þá leið til. Með vísan til sjónarmiða sem rakin eru í skýringum við fyrirbyggjandi frumvarpstíllögu, sbr. kafla 7.2. í skýringunni, þá var það skref þó ekki stigið.⁹⁸

Í öðru lagi hafa nefndarmennirnir Vigdís Ó. Häsler Sveinsdóttir og Tryggvi Þórhallsson, fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga, bent á hvort rétt kunni að vera að gera sérstakar tillögur um kvaðir á meðferð fasteigna, s.s. með því að áskilja að þær væru í eign sjálfseignarstofnunar þótt rekstrarform um hina faglegu skólustarfsemi væri að öðru leyti frjálst. Benda þau á að slík leið væri eftir atvikum byggð á sömu sjónarmiðum og 67. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 og hefði þann tilgang að tryggja notkun fasteignarinnar til grunnskólustarfsemi.

Þá hafa sömu nefndarmenn velt því upp hvort rétt kynni að vera að huga að því að setja nánari reglur um meðferð sjálfstæðra skóla á öðru fé en því sem til þeirra kemur úr opinberum sjóðum og á grundvelli skólagjalda, en fyrirbyggjandi frumvarpstíllaga og takmarkanir á meðferð fjármuna sem þar eru lagðar til beinast hins vegar fyrst og fremst að slíkum framlögum (sbr. 4. tölul. 43. gr. c). Benda þau í því sambandi á að almennt beri að tryggja að skólahald sé í samræmi við grunnsjónarmið um jafnræði, sbr. meðal annars þau sjónarmið sem leiði af og séu tryggð með ákvæði 13. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi. Á þessum grunni geti þurft að tryggja að fjárhagsleg framlög eða aðrar ívilnanir til sjálfstætt rekinna skóla fari til eflingar á námi samkvæmt aðal- og skólanámskrá en renni ekki einvörðungu til einstakra námsgreina.

Ofangreind sjónarmið snerta á mikilvægum kjarna þeirra viðfangsefna sem á reynir um útfærslu á lagareglum um sjálfstætt rekna grunnskóla, þar sem takast á skylda hins opinbera til að tryggja skólahaldið og skipulag þess, grunnréttindi um jafnræði og inntak náms og svo frelsi um skólahald, bæði frelsi foreldra til að velja skóla og námsskipulag fyrir börn sín og

⁹⁷ Sjá 3. gr. frumvarpstíllögu í kafla 7 (3. tölul. 43. gr. c).

⁹⁸ Sjá skýringar við 3. gr. frumvarpstíllögu í kafla 7.2 (43. gr. c).

frelsi manna og lögaðila til að eiga og reka menntastofnanir. Athugasemdirnar leiddu þó ekki til breytinga á fyrirbyggjandi frumvarpstíllögu.

Frumvarpstíllagan byggist á því að sjálfstætt reknir skólar séu almennt að fullu valfrjálssir.⁹⁹ Viðkomandi sveitarfélag muni jafnframt almennt vera í stakk búíð til að taka við þeim nemendum sem um ræðir, þurfi hinn sjálfstætt rekni skóli að hætta starfsemi. Ef slíkt á hins vegar ekki við þá virkjast sérstakar skyldur sveitarfélagsins.¹⁰⁰ Í þeim skyldum felst meðal annars að sveitarfélagi ber að tryggja, ef þörf er á, að það geti tekið þá fasteign yfir sem skólastarfið fer fram í. Lagt er til að slík trygging þurfi eftir atvikum að koma fram í samningi rekstraraðila skólans og þriðja manns. Hvað varðar síðara atriðið þá virðist almenn krafa sem lögð er til í fyrirbyggjandi frumvarpstíllögu, að sjálfstætt reknir skólar starfi á grundvelli grunnskólalaga og aðalnámskrár auk annarra takmarkana á skólalagði,¹⁰¹ almennt ná að tryggja þau sjónarmið um réttinn til náms sem leiða af alþjóðlegum skuldbindingum íslenska ríkisins og fyrirmælum stjórnarskrárinnar.

6.6. Fjármögnun sjálfstætt rekinna skóla

Ákvæðum grunnskólalaga og viðeigandi reglugerðar um útreikning á framlögum til sjálfstætt starfandi skóla, tímamarki útgreiðslu og áhrifum verðbreytinga var lýst með almennum hætti í kafla 3.7, sjá sérstaklega kafla 3.7.3. Eins og þar kom fram leiða gildandi reglur til þess að útgreiðsla fjármagns til sjálfstætt rekinna skóla kemur í mörgum tilvikum ekki til fyrir en eftir á. Þá byggist útreikningur Hagstofunnar á verðlagsbreytingum sem orðið hafa fram að gerð útreikningsins en tekur ekki til þeirra verðlagsbreytinga sem verða á því skólaári sem greitt er fyrir. Verðlagsbreytingar skila sér því seint í framlögum til skólanna.

Sjálfstætt reknir grunnskólar og samtök þeirra hafa í nokkrum tilvikum gert athugasemdir við þessa framkvæmd og bent á þörf á breytingum á þessu, m.a. þannig að greiðslur berist fyrir til einkarekinna skóla, að þær berist reglubundið með tilteknum hætti og að tekið sé tillit til verðbreytinga sem verða innan skólaárs, þannig að rekstrarleg aðstaða þeirra verði að þessu leyti jafnari við aðra grunnskóla. Á móti má vísa til þess að það leiði eðli málsins samkvæmt af því rekstrarmódeli sem um ræðir, þar sem einkaaðili tekur að sér framkvæmd verkefnis gegn umsömdum fjárframlögum frá sveitarfélagi, að rekstrarleg áhætta og ábyrgð færast að nokkru marki yfir á þann einkaaðila sem um ræðir.

Eins og einnig var lýst í kafla 3.7, sbr. sérstaklega kafla 3.7.4, þá er í lögum ekki tekin bein afstaða til þess hvernig skuli mæta kostnaði af sérkennslu sem þörf kann að vera á að veita í sjálfstætt reknum skólum. Slíkur kostnaður er meðtalinn í útreikningi á heildarrekstrarkostnaði grunnskóla í landinu, sem er grundvöllur fjárframlaga til sjálfstætt

⁹⁹ Sjá m.a. 2. gr. fyrirbyggjandi frumvarpstíllögu.

¹⁰⁰ Sjá 3. gr. frumvarpstíllögunnar (43. gr. e).

¹⁰¹ Sjá 3. gr. frumvarpstíllögunnar (43. gr. d).

rekinna skóla. Reiknireglan tekur hins vegar ekki mið af því að kostnaður vegna sérþjónustu getur fallið til með mjög mismunandi hætti.

Á grundvelli ofangreinds er það lagt til í kafla 7 að (1) sett verði lagaregla um uppreikning á fjárframlögum tvisvar á ári í stað einu sinni á ári nú og (2) að greiðslur verði leiðréttar frá og með næstu mánaðamótum eftir að uppreikningur liggur fyrir.¹⁰² Þá er lagt til að kveðið verði á um það með skýrari hætti en nú að það beri að semja um tímamark útgreiðslu og sérstakan kostnað vegna nemenda með þörf fyrir sérþjónustu í námi.

Nefndarmennirnir Lárus Ólafsson, fulltrúi Samtaka sjálfstætt starfandi skóla, og Eiríkur Ingvarsson hafa lýst þeirri afstöðu að fjárframlög hins opinbera til sjálfstætt rekinna grunnskóla eigi að hafa þann tilgang að styrkja rétt foreldra til að velja skóla á grundvelli faglegra sjónarmiða og ábyrgðar á uppeldi barna en ekki á grundvelli fjárhags. Því sé mikilvægt að tryggja rétt sjálfstætt rekinna skóla til fullnægjandi fjárframlaga. Ella sé valfrelsi foreldra um skólagöngu barna ekki tryggt.

Nefndarmaðurinn Lárus Ólafsson benti á að æskilegt væri að tryggja með lögum að fé skyldi fylgja nemanda óháð eignarhaldi skóla, þ.e. óháð því hvort hann væri í eigu sveitarfélaga eða sjálfstætt starfandi. Þá lagði hann fram eftirfarandi athugasemdir og tillögur til lagabreytinga:

- 1) Að framlag sveitarfélaga til sjálfstætt rekinna skóla yrði að lágmarki 90% í stað 75% eftir gildandi lögum.
- 2) Að uppreikna skyldi framlög til sjálfstætt rekinna skóla í hverjum mánuði í stað árlega eins og nú er, og í stað þess að það verði gert tvisvar á ári eins og lagt er til í frumvarpstíllögu, sbr. kafla 7.1. í skýrslunni.
- 3) Áréttingu þess, sbr. umfjöllun í skýringum við fyrirbyggjandi frumvarpstíllögu, sbr. kafla 7.2. í skýrslunni, að mikilvægt sé að greiðslur eftir uppreikning muni hækka afturvirk.
- 4) Að sjálfstætt reknir skólar fái sérstök stofnframlög eða hærri rekstrarframlög fyrstu árin eftir að þeir taka til starfa, t.d. fyrstu 2-3 árin, en eftir það njóti þeir framlaga á við aðra sjálfstætt starfandi skóla. Í röksemdum fyrir þessari tillögu kemur fram að samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi (sjá kafla 7.1.) ríki „enn það misvægi að sjálfstætt starfandi grunnskólar njóta engra stofnstyrkja af opinberu fé en slíkt er gífurleg hindrun í vegi þess að nýir sjálfstæðir skólar verði að veruleika sem að sama skapi hamlar fjölbreytni í skólakerfinu og veldur því að foreldrar og skólafólk hafa áfram takmarkað valfrelsi í grunnskólanum.“
- 5) Að tekið yrði til skoðunar hvort reglur um framlög til grunnskólanáms utan lögheimilissveitarfélags ættu að byggjast á lögum fremur en viðmiðunarreglum Sambands íslenskra sveitarfélaga. Með þeim hætti mætti skapa festu og samræmi varðandi þá framkvæmd.

¹⁰² 3. gr. frumvarpstíllögunnar (2. og 3. mgr. 43. gr. b).

- 6) Að mismunun væri fólgin í því að sjálfstætt reknir skólar hafi ekki aðgang að ýmsum rannsóknar- og þróunarsjóðum, fyrst og fremst á vegum sveitarfélaganna sjálfra. Þessi mismunun bitni ekki aðeins á sjálfstætt rekrum skólum heldur einnig á nemendum þeirra. Um sé að ræða opinbera sjóði sem fjármagnaðir séu með opinberu fé.

Á fundi nefndar mennta- og menningarmálaráðherra þann 8. febrúar 2016 var ákveðið að gera skýra grein fyrir ofangreindum sjónarmiðum og tillögum í skýrslunni, þannig að viðtakendur skýrslunnar gætu tekið afstöðu til þeirra. Hins vegar félli það ekki innan verksviðs nefndarinnar að taka til þeirra beina afstöðu eða leggja til jafn umfangsmiklar lagabreytingar og tillögurnar fela í sér. Í því ljósi er ekki þörf á að gera grein fyrir afstöðu annarra nefndarmanna til þessara tillagna.

Til viðbótar hefur nefndarmaðurinn Eiríkur Ingvarsson lýst þeirri afstöðu að í skýrslunni komi ekki fram nauðsynlegar upplýsingar um fjárhagslegt starfsumhverfi, rekstur og fjárhagsstöðu sjálfstætt rekinna skóla.¹⁰³ Vegna tímaramma sem störfum nefndarinnar var settur var því miður ekki unnt að verða við þessari ábendingu.

6.7. Þýðing þess hvort aðgengi að sjálfstætt starfandi skóla er valfrjálst eða bundið

Líkt og að framan er rakið þá veitir 43. gr. gildandi grunnskólalaga heimild bæði til þess að almennu skólastarfi sveitarfélags sé útvistað til einkaaðila, þannig að einkarekinn skóli verði hluti af því skyldubundna skólakerfi sem sveitarfélaginu er skylt að starfrækja og til þess að veita leyfi til rekstrar grunnskóla sem starfi við hlið skóla sveitarfélagsins og foreldrar hafi val um hvort börn þeirra sæki.

Það er ekki viðfangsefni þessarar skýrslu að leggja til breytingar á þessu valfrelsi sveitarfélaganna. Það er mikilvægur þáttur grunnskólalöggjafarinnar að ábyrgðin af skipulagi skólahalds, hvort sem er með samningum við einkaaðila eða með rekstri eigin grunnskóla, er á hendi sveitarfélaganna. Samkvæmt gildandi lögum hafa sveitarfélögin, í samræmi við ábyrgð sína, tiltekið frelsi um það hvernig skólalaldið er skipulagt og þar með talið frelsi um það hvaða þætti skólastarfsins þau gera samninga við einkaaðila um að annast fyrir þeirra hönd.¹⁰⁴

Á sama tíma er ljóst að skyldur sveitarfélaganna til að tryggja nemendum fullnægjandi þjónustu, bæði um menntun og sérstaka aðstoð þegar þörf er á, er rík. Og á þessi réttindi reynir með mun skýrari hætti gagnvart einkarekrum skóla þegar innritun í hann er ekki

¹⁰³ Fjallað er um afstöðu Samtaka sjálfstætt starfandi skóla og tillögur um fjármál sjálfstætt rekinna skóla í þessum kafla (6.6.). Þá er fjallað almennt um löggjöf um fjárframlög til sjálfstætt rekinna skóla og greiningu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands á þeim í kafla 3.7. Upplýsingar um fjármál rekstraraðila skólanna sjálfra koma hins vegar ekki fram í skýrslunni.

¹⁰⁴ Hér að framan, sbr. einnig lið V í almennum skýringum við fyrirliggjandi tillögu að frumvarpi (sjá kafla 7.2.), er því lýst hvernig þetta sjónarmið þarf eftir atvikum að vega á móti sjónarmiðum um frelsi foreldra til að velja grunnskóla fyrir börn sín.

valfrjáls. Með vísan til þessa er lagt til í kafla 7 að sett verði sérstakt lagaákvæði sem mæli fyrir um auknar kröfur sem við eigi þegar sveitarfélag gerir samning við einkarekinn skóla, ef á því er byggt að skólinn verði ekki valfrjáls heldur hluti af hinu skyldubundna skólakerfi sveitarfélagsins.¹⁰⁵

6.8. Réttarstaða starfsmanna

Samkvæmt gildandi lögum er réttarstaða starfsmanna, bæði hvað varðar réttindi og skyldur, almennt hin sama í sjálfstætt rekrum grunnskólum og grunnskólum sveitarfélaganna. Almennt ráðast kjaraleg réttindi starfsmanna síðan af ákvæðum kjara- og ráðningarsamninga. Viss munur kann að birtast í stöðu þessara aðila hvað varðar gildissvið stjórnarsýslulaga en almennt má gera ráð fyrir að starfsmenn einkaaðila njóti ekki þeirrar réttarverndar sem þau lög fela í sér.

Nefndarmaðurinn Ólafur Loftsson, fulltrúi Félags grunnskólakennara, hefur lagt fram eftirfarandi tillögur um lagabreytingar:

- 1) Lögfest verði regla um að starfsmenn sjálfstætt rekinna grunnskóla falli undir stjórnarsýslu- og upplýsingalög. Líta beri svo á að umrædd lög, þ.e. að réttaröryggi sem í þeim felist, sé hluti af mikilvægum starfskjörum sem rétt sé að lögfesta.
- 2) Lögfest verði regla sem taki af skarið um að við útreikning á starfstíma kennara, sem getur reynt á við mat á ávinnsurétti (s.s. í veikindaforföllum), þá skipti ekki máli hvort starfsmaður hafi unnið við grunnskóla sveitarfélags eða einkarekinn grunnskóla.

Á fundi nefndar mennta- og menningarmálaráðherra þann 8. febrúar var ákveðið að gera skýra grein fyrir ofangreindum sjónarmiðum og tillögum í skýrslunni, þannig að viðtakendur skýrslunnar gætu tekið til þeirra afstöðu. Hins vegar félli það ekki innan verksviðs nefndarinnar að taka til þeirra beina afstöðu eða leggja til jafn umfangsmiklar lagabreytingar og tillögurnar fela í sér. Jafnframt var litið til þess að löggjöf um ofangreind atriði myndi væntanlega falla undir aðrar lagareglur en grunnskólalög. Í þessu ljósi er ekki þörf á að gera sérstaka grein fyrir afstöðu annarra nefndarmanna til þessara tillagna.

6.9. Samvinna sveitarfélaga og kæruehimild

Í grunnskólalögum er fjallað um samvinnu sveitarfélaga um grunnskólalag (45. gr.) og um rétt til að beina stjórnarsýslukæru til ráðuneytisins vegna ákvarðana um rétt eða skyldu nemenda í grunnskólum (47. gr.).

Þessi ákvæði tengjast starfsumhverfi sjálfstætt rekinna skóla. Í fyrsta lagi er það spurning hvort hægt sé að fela einkaaðila að reka grunnskóla sem tvö eða fleiri sveitarfélög standa að í sameiningu. Í almennum reglum sveitarstjórnarlaga um samvinnu sveitarfélaga er gert ráð fyrir því að hægt sé að útvista verkefnum sem sveitarfélög standa að í samvinnu, enda sé um

¹⁰⁵ Sjá 3. gr. frumvarpstíllögunnar (43. gr. e).

heimild til útvistunarinnar fjallað í þeim gerningi sem liggur til grundvallar samvinnuni – s.s. samningi um stofnun byggðasamlags. Í samræmi við þetta er í 7. kafla lögð til breyting á 45. gr. grunnskólalaga. Í tillögunni er enn fremur lögð til endurskoðun ákvæðisins í heild, til að tryggja betur samræmi þess við ákvæði sveitarstjórnarlaga um samvinnu sveitarfélaga.

Í öðru lagi er það mikilvægt álitamál að hvaða marki eigi að vera fært að kæra ákvarðanir um rétt eða skyldu nemenda í einkareknum grunnskólum til ráðherra. Almennt er stjórnsýslukæra talin mikilvægt réttaröryggisúrræði borgaranna. Í samræmi við þetta hefur í lögum sú stefna verið mörkuð að hægt sé að kæra stjórnvaldsákvarðanir er varða réttindi eða skyldur nemenda almennra grunnskóla til ráðherra. Með vísan til þess er lagt til að sömu réttindi verði tryggð nemendum í sjálfstætt starfandi skólum. Um þetta er nánar fjallað í frumvarpstíllögunni.

7. Drög að frumvarpi

7.1. Tillögur að frumvarpstexta

Eftirfarandi er tillaga að frumvarpi til breytinga á grunnskólalögum. Til viðbótar því sem fram kemur í 2. og 3. gr. frumvarpstíllögunnar, en þau ákvæði lúta beinlínis að sjálfstætt reknum grunnskólum sem starfa á grundvelli samninga við sveitarfélögin, fylgja hér einnig tillögur um breytingar á 45., 46. og 47. gr. grunnskólalaga. Þær tillögur tengjast vinnu nefndar mennta- og menningarmálaráðherra varðandi sjálfstætt rekna skóla en geta jafnframt haft víðari þýðingu.

Drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um grunnskóla nr. 91/2008 (sjálfstætt reknir grunnskólar)

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 frjálsu vali foreldra, fyrir hönd barna sinna, nema annað leiði af þjónustusamningi. Ef innritun í sjálfstætt rekinn grunnskóla er ekki háð frjálsu 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 sjálfstætts rekens 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 vagnu 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 stjórnarsýslulaga um sérstakt hæfi og reglur laga þessara um þagnarskyldu taka til stjórnarmanna.

43. gr. d

Almennar kröfur til skólahalds í sjálfstætt reknunum grunnskóla

Um rekstur og skólahald sjálfstættis rekens 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 valfrjálsir

Ef foreldrar eiga ekki frjálst val um það hvort þeir innrita börn sín í sjálfstætt rekinn grunnskóla vegna skipulags á grunnskólahaldi í sveitarfélagi og framboðs á grunnskólaþjónustu ber sveitarfélagi að tryggja að nemendur í sjálfstætt reknunum skóla njóti að öllu leyti sömu réttinda, sömu þjónustu og sambærilegrar stöðu og ef sveitarfélagið hefði rekið skólann sjálf. 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 sjálf.
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 reknunum 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 málfrelsi 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 samreki 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 rekinn 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 kærnanlegar til ráðherra. Kæruheimildin nær einnig til sambærilegra ákvarðana um rétt og skyldu nemenda á vegum sjálfstætt rekinna skóla.

Ákvarðanir um námsmat sæta ekki kærnu.“

7.2. Tillögur að skýringum við frumvarpstextann

Í eftirfarandi texta eru settar fram tillögur að skýringum við þær tillögur að lagaákvæðum sem fram koma í kafla 7.1. Tekið skal fram að í skýringunum er ekki vísað til þessarar skýrslu. Ástæðan fyrir því er sú að það er að fullu á forræði ráðherra og ráðuneytis hans hvað gert er með þær tillögur sem hér birtast, m.a. hvort ráðherra leggur þær fyrir Alþingi í breyttri mynd, hversu ríkt samráð hann hefur um efni frumvarpstíllagnanna og að hversu miklu leyti hann kys að byggja mögulegar tillögur um lagabreytingar á vinnu nefndarinnar. Því er leitast við að orða skýringarnar á sem hlutlægastan hátt, án tilvísana til efnis í skýrslunni að öðru leyti. Það er háð vilja ráðuneytisins hversu mikið það telur slíkar tilvísanir eiga við. Eftir atvikum er texti settur innan hornklofa í eftirfarandi skýringum. Er það gert til að leggja sérstaka áherslu á að þar fari þættir sem ráðuneytið eða ráðherra þurfi að taka afstöðu til ef valið verður að byggja á þessum tillögum og frumvarp lagt fram á grundvelli þeirra.

Í eftirfarandi skýringum er ekki lagt fram mat á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Ekki eru forsendur til að framkvæma slíkt mat. Það kann að vera að fjárhagsleg áhrif gætu leitt af þeirri reglu sem lagt er til að verði 2. og 3. mgr. 43. gr. b í grunnskólalögum, þ.e. um uppreikning Hagstofunnar á heildarrekstrarkostnaði grunnskóla.

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 sjálfra. 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 stjórnarsýslukærur, 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 grunnskólahlalds innan þess. Á hið fyrrnefnda reyndi til dæmis vegna sérstaks grunnskóla sem rekinn 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 skólahlaldi 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 skólafyrivalda 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 kærleiðir 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 ákvarðanir 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 rekens 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 grunnskólalag verði breytt og að ákvæði laganna um kæruehimild 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 kæruehimildin verði einfölduð og að almennt verði byggt á því að allar stjórnvaldsákvarðanir sem varða grunnskólann og sambærilegar ákvarðanir 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 bæri ráðuneytinu að setja skólanum skilyrði um starfsemina 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 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. 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 stjórnarskráinni 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 veða framangreind sjónarmið hvort á móti öðru og finna ásættanlega 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 skólafyrivalda, 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 skólalag 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 íslenski löggjöf verið mælt fyrir um að skólarnir eigi rétt á fjárframlögum frá sveitarfélagunum 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.

[Samráð um efni frumvarpstíllagnanna er á forræði ráðuneytisins. Gera verður ráð fyrir að það fari fram eftir að þessi tillaga er lögð fram, telji ráðherrann rétt að nota þær tillögur sem hér birtast. Því er ekki hægt að gera tillögu um lýsingu samráðs á þessu stigi.]

Jafnframt er það háð vali ráðuneytisins hversu mikið það telur rétt að vísa til þessarar skýrslu í skýringum við frumvarpið, m.a. um hvort vinna nefndarinnar teljist fela í sér samráð að einhverju leyti, sbr. afstöðu nefndarinnar um þetta sem lýst er í upphafi kafla 7.2. Í því samhengi skal áréttað að hlutverk nefndar mennta- og menningarmálaráðherra var ekki að móta nýja pólitík í menntamálum, sbr. kafla 1.3 í skýrslunni og efni skipunarbréfs hennar. Samráð um breytta pólitíska stefnu miðað við gildandi lög við þá hagsmunaaðila sem áttu fulltrúa í nefndinni hefur því ekki farið fram.]

VII. Mat á áhrifum.

[Lagt er til að byggt verði, að breyttu breytanda, á sama mati og á frumvarpi sem mennta- og menningarmálaráðherra lagði fyrir Alþingi 2014-2015, þ.e. „Frumvarp til laga um breytingu á lögum um grunnskóla nr. 91/2008, með síðari breytingum (breytt valdmörk ráðuneyta, útvistun grunnskólahalds).“ Þingskjal 634 – 426. mál.]

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 stjórnáskýslulaga, en um sérstakt hæfi reglur sveitarstjórnarlaga. Ástæða þessarar sérstöku reglu, sem í raun leiðir þegar af almennum reglum íslensks stjórnáskýsluréttar, þar með talið ákvæðum stjórnáskýslulaga 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 stjórnáskýslu 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 skólalahalds í sjálfstætt reknum skólum sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Annars vegar er það sú meginregla að innritun í sjálfstætt rekinn grunnskóla sé háð frjálsu 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 skólalahalds 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 frjálsum 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 skólalaginu, að þjónustusamningi við viðkomandi sveitarfélag, reglum um útreikning á fjárframlögum til sjálfstætt rekinnna 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 rekens 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 reknun 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 rekstaraðila 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. Almenn 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 skólustarf fyrr en sú staðfesting liggur fyrir. Staðfesting af hálfu ráðuneytisins felur í sér

svonefnt lögmatiseftirlit, 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 grunnskólalahalds 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 grunnskólalahald. Til greina hefði komið að binda gildistöku samnings við einkaaðila um grunnskólalahald 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 útvísta 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 lögmatiseftirlit 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 skólalahald. 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 grunnskólalahaldið 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 grunnskólalahald. 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 reknur grunnskólur veittur réttur til tiltekinn 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. Almennt má segja að það leiði af grunnskólalögum sjálfum hvaða samningsfrelsi er um þau atriði sem upp eru talin í ákvæðinu. Og til að árétta 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 sjálft, 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 erlendrarámskrár, 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 fjárfrahlög í samræmi við fyrirliggjandi 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 sjálfstætt 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 skólahaldsins 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 valfrjáls 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 stjórnisýsluréttarins, 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 bættist 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 byggt 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 afturvirkir að umræddum mánaðamótum.

Ofangreint leggur auknar skyldur á herðar sveitarfélaganna, ekki síst við gerð fjárhagsáætlana samkvæmt fyrimælum 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 fyrimæli 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 bæri 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 lögnum.

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 gjaldtöku 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 stjórnkerfi, 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 grunnskólalahaldið sjálf. 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 grunnskólalahaldi, 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 lögaðillinn 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 stjórnarsýslulaga 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 móti 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 tilteknar 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 reknunum grunnskóla*. Tilgangur þessarar reglu er að tryggja lágmarkinntak þeirrar kennslu og þjónustu sem veitt er í sjálfstætt reknunum grunnskóla og taka af allan vafa um samspil annarra ákvæða grunnskólalaganna og skólastarfs í sjálfstætt reknunum 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 faglegru 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 áréttning 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 gjaldtöku, 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 gjaldtöku 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 gjaldtaka vegna skólavistar væri óheimil.

Í 7. tölul. er tekið fram að stjórn viðkomandi lögaðila skuli setja almennar reglur um (1) innritun nemenda og (2) gjaldtöku. 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 grunnskólahlaldi 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 skólaskylduáldri. 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 skólahlaldsins, þannig að umræddum grunnréttindum nemenda sé fullnægt.

Tilgangur 43. gr. e í frumvarpstíllögunni er að árétta þær sérstöku skyldur sveitarfélagsins sem virkjast þegar samningur þess við einkaaðila um grunnskólahlald 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 grunnskólahaldi og skyldu þeirra til að tryggja börnum á skólaskyldu 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 grunnenntunar 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 skólalahaldi 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 stjórnvöld 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 grunnskólahald.

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 stjórnáráðslulaga, 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 samtarf 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 lokaheimildir. 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 umsögn 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 kærnanlegar 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 kærnanlegar 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 kærueimilda í sér lögum og svo kærueimildarinnar í sveitarstjórnarlögum. Má hér til að mynda vísa til kærueimilda 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 kærnanlegar 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 bærir 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 kærurheimildin 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 kærnanlegar eru skv. 47. gr.“ Upptalningin í 1. mgr. 47. gr. á þeim ákvörðunum sem kærnanlegar 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 stjórnvaldsákvarðanir 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 stjórnvaldsákvarðun 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. stjórnvaldsákvarðanir 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 stjórnvaldsákvarðun, og þar með kærnanleg, 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 stjórnvaldsákvarðun. 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 stjórnvaldsákvarðanir í skilningi stjórnsýslulaga verða kæránlegar 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 kæránlegar. 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 gjaldtöku 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 reknnum 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 skólalahaldi í sjálfstætt reknnum 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 kæránlegar. Nemendur í grunnskólum eiga rétt á að fá upplýsingar um niðurstöður námsmats, matsaðferðir, til að skoða metin verkefni og prófúrlausnir, 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 frumvarpstíllögunni 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 frávík 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.