

Nd.

8. Frumvarp til laga

[8. mál]

um skólakerfi.

(Lagt fyrir Alþingi á 94. löggjafarþingi, 1973.)

1. gr.

Allir skólar, sem kostaðir eru eða styrktir að hálfu eða meira af almannafé, mynda samfellt skólakerfi, sé eigi annað tekið fram í lögum.

2. gr.

Skólakerfið skiptist í þrjú stig:

1) skyldunámsstig, 2) framhaldsskólastig, 3) háskólastig. Á skyldunámsstigi er grunnskólinn. Á framhaldsskólastigi eru almennir framhaldsskólar, þar á meðal fjölbrautaskólar og menntaskólar, svo og sérskólar. Á háskólastigi er háskóli og hliðstæðir skólar.

3. gr.

Grunnskóli er fyrir börn og unglinga á aldrinum 7—16 ára og er þeim skylt að sækja hann. Grunnskólinn veitir almenna undirstöðumenntun og býr undir nám á framhaldsskólastigi.

4. gr.

Framhaldsskólar eru tveggja til fjögurra ára skólar, sem greinast í námsbrautir eftir því, sem þörf krefur. Stúdentspróf frá framhaldsskóla veitir rétt til háskólanáms. Um sérskóla og aðra skóla á framhaldsskólastigi segir í lögum þeirra og reglugerðum.

5. gr.

Til inngöngu í háskóla þarf stúdentspróf eða jafngildi þess samkvæmt því sem lög um háskóla ákveða. Menntamálaráðuneytið getur að fengnu áleti háskólaráðs ákveðið önnur inntökuskilyrði í einstakar háskóladeildir, ef þörf gerist.

Háskóli Íslands greinist í þær deildir, sem ákveðið er í lögum hans og reglugerð. Um aðra skóla á háskólastigi segir í lögum þeirra og reglugerðum.

6. gr.

Kennsla er veitt ókeypis í öllum opinberum skólum. Í einkaskólum, sem kostaðir eru að meirihluta af almannafé, eru skólagjöld háð samþykki menntamálaráðuneytisins.

7. gr.

Í öllu starfi skóla skal þess gætt, að konur og karlar njóti jafnréttis í hvívetna, jafnt kennarar sem nemendur.

8. gr.

Ríki og sveitarfélögum er skylt að tryggja nemendum, hvar sem er á landinu, sem jafnasta aðstöðu til menntunar eftir því sem lög kveða nánar á um.

9. gr.

Nú getur nemandi eigi stundað skyldunám sakir fjárskorts, og skal þá menntamálaráðuneytið, að fenginni umsögn viðkomandi fræðslustjóra, svo og öðrum þeim upplýsingum, er sanni ástæður nemandans, veita til þess styrk úr ríkissjóði.

Séu samtímis í heimavistarskóla á skyldunámsstigi fleiri en tvö systkin frá sama heimili í skólahverfinu eða fleiri en tvö börn, sem eiga sömu framfærsluforeldra, skal ríkissjóður greiða að fullu fæðiskostnað fyrir þau, sem eru umfram tvö.

10. gr.

Nánari ákvæði um framkvæmd fræðslu, skólaskipan hvers stigs og fjárframlög ríkis og sveitarfélaga til skólahaldsins skulu sett í lögum og reglugerðum fyrir skóla hvers stigs.

11. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi og koma til framkvæmda svo fljótt sem aðstæður leyfa og eigi síðar en 10 árum eftir gildistöku þeirra. Falla samtímis úr gildi lög nr. 22/1946, um skólakerfi og fræðsluskyldu, svo og önnur lagaákvæði, er fara í bága við lög þessi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frv. þetta var lagt fyrir síðasta Alþingi, en varð þá eigi útrætt. Er það lagt fram á ný óbreytt.

Frá hendi grunnskólanefndar fylgdi frumvarpinu svofelld greinargerð:

„Frumvarp þetta er upphaflega samið af nefnd, sem þáverandi menntamálaráðherra, dr. Gylfi Þ. Gíslason, skipaði hinn 4. júlí 1969 til þess að endurskoða gildandi lög um skólakerfi og fræðsluskyldu (nr. 22/1946), lög um fræðslu barna (nr. 34/1946) og lög um gagnfræðanám (nr. 48/1946) á grundvelli athugunar, sem fram hafði farið í menntamálaráðuneytinu. Í nefndina voru skipaðir: Birgir Thorlacius, ráðuneytisstjóri, formaður; Andri Ísaksson, deildarstjóri skólarannsóknadeildar menntamálaráðuneytisins; Gunnar Guðmundsson, skólastjóri Laugarnesskóla; Helgi Eliasson, fræðslumálastjóri; Kristján J. Gunnarsson, skólastjóri Langholtskóla og Sveinbjörn Sigurjónsson, skólastjóri. Hinn 27. október 1969 var Jónas B. Jónsson, fræðslustjóri, skipaður í nefndina, og í fjarveru Andra Ísakssonar frá 15. september 1969 til loka júnímánaðar 1970 tók Jóhann S. Hannesson, skólameistari, sæti í nefndinni í hans stað og starfaði síðan áfram í nefndinni, eftir að Andri tók þar sæti að nýju. Með nefndinni störfuðu Indriði H. Þorláksson, hagfræðingur, fulltrúi í menntamálaráðuneytinu, og dr. Þuríður J. Kristjánsdóttir, uppeldisfræðingur, og var hún ritari nefndarinnar.

Frumvarpið hefur verið endursamið af nefnd, sem Magnús Torfi Ólafsson, menntamálaráðherra, skipaði hinn 3. júní 1972 til þess að endurskoða frumvörp til laga um skólakerfi og grunnskóla. Í nefndina, sem kölluð hefur verið grunnskólanefnd, voru skipaðir: Birgir Thorlacius, ráðuneytisstjóri, formaður, Andri Ísaksson, deildarstjóri, Ingólfur A. Þorkelsson, kennari við Kvennaskólann í Reykjavík, Kristján Ingólfsson, kennari við Barna- og unglingaskólann að Hallormsstað og Páll Línal, borgarlögmaður í Reykjavík og formaður Sambands íslenzkra sveitarfélaga. Með nefndinni hefur starfað Indriði H. Þorláksson, fulltrúi í menntamálaráðuneytinu.

Séu greinar þessa frumvarps til laga um skólakerfi bornar saman við eldra frumvarpið, sem fræðslulaganefndin frá 4. júlí 1969 samdi, kemur í ljós, að 3.—4. gr. og 10.—11. gr. eru óbreyttar (og samsvara 3.—4. og 9.—10. gr. eldra frumvarps). 7. gr. er ný, 1.—2. gr., 5.—6. gr. og 8. gr. eru nokkuð breyttar, en 9. gr. er bæði breytt og aukin.

Um einstakar greinar.

Um 1. gr.

Með lögum um skólakerfi og fræðsluskyldu, nr. 22 10. apríl 1946, var samfelldu skólakerfi komið á héraendis. Það merkir, að nemandi flyzt snurðulaust af einu skólastigi á annað, þó oft með tilskilinni lágmarksframmistöðu, og að einstakir skólar hafa ekki inntökupróf. Þetta var mikil réttarbót fyrir nemendur og jafnaði aðstöðu þéttbýlis og dreifbýlis. Þetta er og meginstefna þessa frumvarps.

Þá er í greininni gert ráð fyrir, að skólar geti notið verulegs styrks af almannafé, eða allt að helmingi kostnaðar, en verið þó undanþegnir ákvæðum laganna um samfellt skólakerfi. Ákvæði frumvarpsins koma þó engu veginn í veg fyrir, að hægt sé að setja slíkum skólum ákveðin skilyrði, svo sem um námsskrá, þar sem styrkurinn getur verið slíkum skilyrðum háður.

Samkvæmt niðurlagi greinarinnar er hægt að ákveða með lögum, án þess að brjóta í bága við lög um skólakerfi, að skóli geti verið styrktur að hálfu eða meira af almannafé, en þó verið undanþeginn lagaákvæðum um samfellt skólakerfi. Var þetta ákvæði einkum sett með tilliti til lýðskóla, svo og námsflokka og annarra hliðstæðra stofnana, er veita fullorðnum menntun.

Um 2. gr.

Með þessari grein er gerð sú breyting frá gildandi lögum, að barnafræðslustig og gagnfræðastig eru sameinuð í óskipt skyldunámstig með grunnskóla, sbr. athugasemdir við 3. gr. Í stað menntaskóla- og sérskólastigs gildandi laga kemur framhaldsskólastig, og er þar m. a. gert ráð fyrir fjölbrautaskólum (eða sameinuðum framhaldsskólum), sem ljóst er að gerð verður tilraun með á næstu árum.

Um 3. gr.

Samkvæmt þessari grein verður grunnskóli hins íslenska skólakerfis níu ára skyldunámsskóli, er veitir almenna undirbúningsmenntun og býr nemendur undir nám á framhaldsskólastigi. Þetta felur í sér tvær meginbreytingar, annars vegar lengingu skólaskyldu úr átta árum í níu, og hins vegar er felldur niður 4. bekkur gagnfræðastigsins sem sérstakur bekkur.

Samkvæmt núgildandi lögum er skólaskylda átta ár og lýkur með unglingaprófi. Það próf veitir mjög takmörkuð réttindi til framhaldsnáms. Mun algengara er og í dreifbýli en í þéttbýli, að nemendur staðnæmist á menntabrautinni við unglingapróf eða jafnvel fyrr, m. a. sakir skerts framboðs á menntun. Þessar ástæður og fleiri skapa misrétti, sem skólakerfið verður að jafna.

Um allmargra ára skeið hefur 4. bekkur gagnfræðastigs gegnt fremur litlu og óljósu hlutverki sem hlekkur í skólakerfinu, og stafar þetta m. a. af inntökuskilyrðum margra framhaldsskóla. Þykir því rétt að leggja þennan bekk niður sem slíkan, en efla í þess stað námsaðgreiningu í 7.—9. bekk grunnskóla, og yrði það vitaskuld þáttur í þeirri námsaðgreiningu, að ýmsir nemendur lykju grunnskólanámi á lengri tíma en aðrir.

Á móti þeirri styttingu barna- og gagnfræðanáms, sem brotthvarf 4. bekkjar gagnfræðastigs veldur, kemur til nokkur kennsluaukning í neðri bekkjum, vegna lengds skólaárs og bættrar nýtingar skólaársins, eins og nánar er um fjallað í V. kafla frumvarps til laga um grunnskóla. Ætti að mega ætla, að hinn nýi skyldunámsskóli muni að jafnaði, með samræmdri námsskrá og breytingum á innra starfi skólans, skila nemendum frá sér allmiklu betur búnum undir framhaldsnám en 3. bekkur gagnfræðaskólanna gerir nú, og beztu nemendum svo, að þriggja ára viðbótarnám í menntaskóla nægi til undirbúnings háskólanámi.

Um 4. gr.

Frumvarpið gerir ráð fyrir, að allir þeir, sem lokið hafa námi í grunnskóla, eigi kost á framhaldsnámi við sitt hæfi á framhaldsskólastigi. Er þar í stórum dráttum um þrenns konar nám að ræða, en ótiltekinn fjöldi námsbrauta innan hvers um sig:

1. tveggja ára nám til undirbúnings undir störf eða undir nám í ákveðnum sérskólum;
2. þriggja til fjögurra ára nám til undirbúnings námi á háskólastigi eða til almennrar menntunar;
3. nám í ýmsum sérskólum, sem veita sérmenntun til ákveðinna starfa.

Um 5. gr.

Á háskólastigi teljast í frumvarpi þessu Háskóli Íslands og þeir skólar aðrir, sem gera sams konar kröfur til inngöngu og hann, þ. á m. Kennaraháskóli Íslands.

Rétt er að vekja athygli á því, að með aukinni fjölbreytni í menntaskólanámi og öðru námi á sambærilegu skólastigi, hefur stúdentsprófshugtakið þegar víkkað. Mun þessi þróun óefað halda áfram, ekki sízt fyrir tilverknað fjölbrautaskóla og annarrar samræmingar náms á framhaldsskólastigi, sem nú er í vændum.

Um 6. gr.

Sjálfsgagt þykir að halda því fyrirkomulagi, að kennsla sé veitt ókeypis í öllum skólum, sem reknir eru og kostaðir af opinberum aðilum, þ. e. ríki og sveitarfélög-

um. Nemendur geta þó þurft að greiða ýmsan kostnað, svo sem efnisgjöld til handavinnu o. fl., og húsnæðis- og fæðiskostnað í heimavistum.

Í einkaskólum, sem kostaðir eru að meirihluta af almannafé, þykir rétt, að skólagjöld séu háð samþykki menntamálaráðuneytisins.

Um 7. gr.

Rétt þykir að taka það sérstaklega fram, þótt sjálfsagt sé, að konur og karlar skuli, bæði sem kennarar og sem nemendur, njóta í hvívetna fyllsta jafnréttis. Lýtur þetta m. a. að gerð námsskrár, sem ætlað er til að veiti stúlkum og piltum sömu tækifæri til náms, eftir því sem nemendur kjósa, án venjubundinnar skiptingar eftir kynjum, t. d. í verklegu námi. Piltar eiga t. d. að eiga þess kost að læra matreiðslu og stúlkur smíðar, svo að dæmi séu nefnd. Frjáls verkaskipting milli karla og kvenna í þjóðfélaginu eftir því sem aðilum hentar, án tillits til venjubundinna verkafna, ryður sér æ meir til rúms með breyttum þjóðfélagsháttum, og ber skólunum að taka tillit til þeirrar þróunar.

Um 8. gr.

Í lýðræðisríki, sem vill leggja áherzlu á jafnrétti þegna sinna, hlýtur opinberum aðilum, bæði ríki og sveitarfélögum, að bera afdráttarlaus skylda til að sjá um, að búseta og misjafn efnahagur nemenda og forráðamanna þeirra valdi ekki misrétti um aðstöðu ungmenna til menntunar. Þessi skylda mun vera almennt viðurkennd með þjóðinni og kjörnum leiðtogum hennar, og hafa t. d. ýmsar ráðstafanir verið gerðar að undanfögnu til að bæta hér um, og má í því sambandi nefna lög nr. 69/1972, um ráðstafanir til jöfnunar á námskostnaði, en samkvæmt þeim lögum veitir ríkissjóður námsstyrki til jöfnunar á fjárhagslegum aðstöðumun nemenda í framhaldsskólum, að því leyti sem búseta veldur þeim misjöfnum fjárhagsbyrðum.

Eðlilegt virðist, að lög um skólakerfi kveði á um skyldur opinberra aðila í þessu efni, en önnur sérstök lög eru hins vegar nauðsynleg til að afmarka skyldurnar nánar, sbr. áðurgreint dæmi.

Sá vandi, sem hér um ræðir, er vissulega ærið flókin og fjölhliða, og þarf mjög að huga að könnun hans í víðtæku þjóðfélagslegu samhengi. Er vert að vara við þeirri skoðun, að þetta samfélagslega vandamál eigi sér einfalda lausn.

Um 9. gr.

Líta má á þessa grein sem framhald og nánari útfærslu 8. gr., að því er varðar grunnskólanám. Það eru réttindi og skylda hvers ungmennis að sækja grunnskólann allan. Það er því í rauninni sjálfsagt, að enginn verði þar utangátta vegna efnahags framfærenda. Í þessu sambandi þykir rétt, að fræðslustjóra sé ætlað að kanna ástæður þeirra nemenda, sem í hlut eiga, en ríkissjóður annist styrkveitingu einn. Þar sem líklegt er, að mörgum efnalitlum foreldrum félli þungt að þurfa aðstoð úr sveitarsjóði. Þar sem slíkt kynni að vera talið bera keim af því að „þiggja af sveit“.

Eigi sömu framfærsluforeldrar fleiri en tvö börn, sem dveljast samtímis í heimavist grunnskólans í hlutaðeigandi skólahverfi, eru fjárhagsbyrðar heimilisins. Einkum vegna fæðiskostnaðar barnanna, mjög þungbærar. Þykir því rétt, að í slíkum tilvikum hlaupi ríkissjóður undir bagga. Má áætla, að hér verði um 300 nemendur að ræða og að árleg útgjöld ríkissjóðs af þessum sökum geti numið u. þ. b. 6 milljónum króna.

Um 10. gr.

Eðlileg ákvæði, sem eru efnislega óbreytt frá gildandi lögum.

Um 11. gr.

Svo fljótt sem unnt er, skulu lög þessi koma til framkvæmda, og eigi síðar en 10 árum frá gildistöku þeirra. Lögin teljast að fullu komin til framkvæmda, þegar sú regla er orðin almenn í landinu, að nemendur ljúki skyldunámi samkvæmt

þeim. Framkvæmd laganna kallar á heildarendurskoðun á skipan framhaldsskólustigsins. Jafnframt er brýn nauðsyn lagasetningar um lýðskóla, kvöldskóla, námsflokka, námskeið, bréfaskóla og aðra framhalds- og endurmenntun fyrir fullorðna“.