

Um úrlausn erfiðra ágreiningsmála sem upp koma í starfi grunnskólans

Fyrir kemur að skólastjórnendur og forstöðumenn skólaskrifstofa leiti til sambandsins eftir ráðleggingum um úrlausn erfiðra ágreiningsmála. Er þá oft um að ræða að mál eru komin á það stig að trúnaðarbrestur hefur orðið milli aðila í skólasamfélaginu.

Í svörum sínum hafa starfsmenn sambandsins lagt sérstaka áherslu á að skólastjórnendur gæti vel að lögbundnu hlutverki sínu, bæði sem faglegir forsvarsmenn sinnar stofnunar og sem yfirmenn þeirra sem við skólann starfa.

I. Meðferð mála sem tengjast nemendum

Einn og sami aðilinn hefur málið til meðferðar á hverjum tíma

Sú meginregla gildir innan stjórnarsýslunnar að mál sem er til meðferðar hjá einum aðila sé ekki samtímis til formlegrar úrlausnar á öðrum stað. Margt getur hins vegar orðið til þess að valda skörun í þessu efni ekki síst í skólastarfi, þar sem áhersla er lögð á teymisvinnu og þverfaglega nálgun. Mikilvægt er að sú nálgun leiði ekki til óöryggis og vafa um það hvernig bregðast eigi við og hvar ákvörðunarvaldið liggja í einstökum málum.

Í þessu sambandi er vert að nefna sérstaklega nemendaverndarráð sem starfar í hverjum skóla á grundvelli 40. gr. [grunnskólalaga](#). Um málsmeðferð í ráðinu gilda ákvæði í [reglugerð nr. 584/2010](#), um sérfræðiþjónustu sveitarfélaga við leik- og grunnskóla og nemendaverndarráð í grunnskólum. Þar segir m.a. í 17. og 18. gr. að hlutverk nemendaverndarráðs sé að samræma skipulag og framkvæmd þjónustu við nemendur varðandi skólaheilsugæslu, náms- og starfsráðgjöf og sérfræðiþjónustu og vera skólastjóra til aðstoðar um framkvæmd áætlana um sérstaka aðstoð við nemendur. Það er skólastjóri sem skipar ráðið til eins árs í senn og er hann ábyrgur fyrir starfrækslu þess. Skólastjóri eða fulltrúi hans stýrir starfi nemendaverndarráðs.

Af þessu er ljóst að nemendaverndarráð starfar við hlið skólastjóra og undir hans stjórn. Hafi máli nemanda eða nemendahóps verið vísað til nemendaverndarráðs með formlegum hætti ber skólastjóra að nota þann vettvang fyrir undirbúning ákvarðana. Nauðsynlegt er hins vegar að hafa í huga að nemendaverndarráð fer ekki með ákvörðunarvald í málum nemenda innan skólans. Þá ábyrgð ber skólastjóri.

Virða ber friðhelgi þeirra sem hlut eiga að máli

Þegar um einstaklingsmál er að ræða verður að gæta þess sérstaklega að umfjöllun um málavexti og miðlun upplýsinga getur hæglega falið í sér brot á friðhelgi einkalífs þeirra sem hlut eiga að máli.

Almenna reglan í þessu efni er sú að skólastjóri, og eftir atvikum framkvæmdastjóri sveitarfélagsins, fer með einstaklingsbundin nemendamál. Þessi mál koma því að öllu jöfnu ekki inn á dagskrá funda skólanefndar eða sveitarstjórnar. Gerist það hins vegar ber að tryggja að umfjöllun sé færð í trúnaðarbók en ekki skráð í þá fundargerð sem venja er að birta.

Þessi almenna regla er þó ekki án undantekninga og felast þær einkum í tvennu:

Annars vegar þeim aðstæðum þegar sveitarstjórn hefur ákveðið að áður en hægt er að kæra ákvörðun skólastjóra um réttindi og skyldur nemenda til mennta- og menningarmálaráðuneytis, skuli fyrst beina kæru til skólanefndar eða annars tiltekins aðila innan stjórnarsýslu sveitarfélagsins. Sérstaklega er fjallað um þennan möguleika í [2. mgr. 47. gr. grunnskólalaga](#), en þar er gert að skilyrði að sveitarstjórn hafi skilgreint þessa kæruleið innan sveitarfélagsins í samþykkt um stjórn og stjórnarsýslu þess.

Sé heimild þessari beitt skal sveitarstjórn ákveða hvort þessi kæruréttur eigi við um hluta þeirra ákvarðana sem kærnanlegar eru til ráðherra eða um þær allar, og þá skal jafnframt tekin afstaða til þess í samþykkt hvort slíkar ákvarðanir sem teknar eru af hálfu sjálfstætt rekinna grunnskóla í sveitarfélagi, sbr. 43. gr., skuli kærnanlegar með sama hætti.

Tekið er fram í lagaákvæðinu að um málsmeðferð á kærustigi innan sveitarfélags fer að ákvæðum stjórnsýslulaga. Þannig ber skólanefnd að veita aðilum málsins andmælarétt og afla allra gagna um málið með sjálfstæðum hætti, jafnvel þótt atvik séu t.d. með þeim hætti að foreldrar barns hafi tjáð sig um málið áður en skólastjóri tók sína ákvörðun. Rétt er einnig að hafa í huga, að í kærumáli er hlutaðeigandi skóli, og skólastjóri fyrir hans hönd, gagnaðili nemandans og aðstandenda hans.

Hins vegar mælir 4. mgr. 14. gr. grunnskólalaga fyrir um það að skólastjóri skuli tafarlaust tilkynna skólanefnd um þá ákvörðun að vísa nemanda úr skóla (í meira en einn skóladag). Kemur málið þá til kasta skólanefndar, sem er skylt innan hæfilegs tíma að tryggja nemanda, sem vikið hefur verið úr skóla, viðeigandi kennsluúrræði. Nánar ætti að fjalla um þessa málsmeðferð í skólareglum sem hver skóli setur sér á grundvelli [reglugerðar um ábyrgð nemenda í grunnskólum](#).

Forræði máls á að færast milli aðila með formlegum hætti

Ákvörðunarvald skólastjóra er ekki endanlegt og bæði geta ákvarðanir hans sætt endurskoðun og mál flust yfir á forræði annarra aðila. Oft kemur til þess að þung nemendamál innan skólans kalli á aðkomu barnaverndar, eða jafnvel afskipti lögreglu. Mikilvægt er að það sé skýrt hvenær barnaverndarnefnd eða lögregla tekur við máli. Þátttaka fulltrúa barnaverndarnefndar í starfi nemendaverndarráðs ætti m.a. að tryggja að ekki verði skörun hvað þetta varðar.

Þá er rétt að taka fram að þótt mál sé komið í farveg skv. barnaverndarlögum útilokar það ekki að fjallað sé um námsúrræði fyrir nemandann í nemendaverndarráði.

Einnig er rétt að geta þess að háttsemi nemenda utan skólatíma fellur utan við forræði skólans, jafnvel þótt skólinn verði fyrir tjóni. Valdi nemandi þannig skemmdum á eignum skóla að kvöldlagi myndi skólastjóra gera rétt í því að vísa slíku til máli til lögreglu fremur en að taka á því eins og um brot á skólareglum væri að ræða enda segir í [11. gr. reglugerðar nr. 1040/2011, um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum](#), að hegði nemandi sér í ósamræmi við skólareglur utan skólatíma teljist það almennt ekki brot á skólareglum.

Gæta þarf að því hvernig forsjá barns er háttáð

Eitt af þeim atriðum sem skólastjóri, og starfsfólk við sérfræðiþjónustu skóla, þurfa sérstaklega að gæta að, er hvernig forsjá barns er háttáð. Þetta á einkum við þegar kemur að miðlun og meðferð upplýsinga um nemendur í grunnskólum og rétt foreldra til aðgangs að upplýsingum um börn sín, en um það efni gildir [reglugerð nr. 897/2009](#).

Ákvæði þessarar reglugerðar hafa verið framkvæmd þannig að réttur forsjárlausss foreldris takmarkist við munnlegar upplýsingar og skoðun á gögnum, en ekki til þess að fá afrit af gögnum um barnið.

Hafa þarf einnig í huga að reglugerð sú sem skólareglur sækja stoð sína til ([reglugerð nr. 1040/2011, um ábyrgð og skyldur aðila skólasamfélagsins í grunnskólum](#)) mælir einungis fyrir um ábyrgð og skyldur þeirra foreldra sem fara með forsjá barns í skilningi barnalaga.

Reynslan sýnir að ástæða er til þess að vera á varðbergi gagnvart því að grunnskólabarn verði leiksoppur í forsjárdeilum milli foreldra. Mikilvægt er að skólafólk taki ekki afstöðu í slíkum deilum ef það getur bitnað á hagsmunum sem barnið hefur af því að búa við öryggi og vinnufrið í skólanum.

Skólum er skylt að velja vægasta úrræðið hverju sinni og nýta til fullnustu leiðir til lausna

Afar áriðandi er að meðhöndla erfið ágreiningsmál í skólum á lausnamiðaðan hátt. Skólareglur eiga að vera leiðarljós í þessu efni en þær endurspeglar tilteknar meginreglur sem fjallað er um í ofangreindri [reglugerð um ábyrgð nemenda í grunnskólum](#) og í viðmiðum sem mennta- og menningarmálaráðuneytið og sambandið hafa útbúið. Þessi viðmið eiga að tryggja meðalhóf og samræmi í allri framkvæmd skólareglna.

Liggi fyrir brot á skólareglum skal tryggt að viðbrögð séu hverju sinni í samræmi við eðli og alvarleika brots. Reglugerðin tekur af skarið um að ekki megi nota skráningarkerfi á þann hátt að uppsafnaðir refsipunktur leiði sjálfvirk til agaviðbragða. Vakin er athygli á því að bannið nær til sjálfvirkra viðbragða, m.a. að við vissst marga punkta missi nemandi af skólaferðalagi. Það þýðir hins vegar ekki að skólanum sé óheimilt að beita slíkum viðurlögum, sé kveðið á um þau í skólareglum.

Jafnframt ber að hafa í huga að heimilt er að meina nemanda þátttöku í félags- og tómsundastarfi á vegum skólans, en áskilið er að það sé vegna agabrota í félags- og tómsundastarfi. Brot á skólareglum sem fram fer í skólastofu eru hins vegar sjaldnast þess eðlis að réttlæta útlökun frá félags- og tómsundastarfi.

Leita verður allra leiða til þess að bæta fyrir trúnaðarrest sem orðinn er milli foreldra og skóla

Flest erfiðustu ágreiningsmál í grunnskólum eiga það sammerkt að trúnaðarrestur hefur á einhverjum tíma orðið milli foreldra nemanda og starfsmanna skólans.

Leggja ber áherslu á að skólastjóri hafi frumkvæði að því að lagfæra slíkan trúnaðarrest eftir því sem kostur er. Telji skólastjóri að þáttur hans í málinu sé sjálfstætt ágreiningsefni geta það talist eðlileg viðbrögð að fela öðrum stjórnanda innan skólans eða sveitarfélagsins forræði málsins. Með sama hætti ætti að tryggja að þeir veljist til þess að fara með málið innan skóla, sem líklegastir eru til þess að eiga trúnað foreldra. Hér verður þó að setja þau eðlilegu mörk að foreldrar geti ekki valið sér þann viðmælanda innan skólans sem þeir telja sér best henta.

Foreldrar sem telja trúnaðarrest hafa orðið, grípa stundum til þess að neita öllu samstarfi við skóla vegna þeirra mála sem eru til meðferðar. Með því er foreldri að bregðast skyldum sínum til að vinna að lausn mála. Til þess að sú staða komi ekki upp getur verið gagnlegt að foreldri fái aðstoð frá óvillhóllum aðila utan skólans, sem geti komið fram fyrir hönd foreldra og barnsins. Æskilegt er að skólinn leggi sitt af mörkum í slíku ferli, allt eftir efnum og aðstæðum, þótt skólanum sé það ekki skylt.

Verk- og ábyrgðarsvið eiga að vera skýrlega afmörkuð

Mikilvægt er að verk- og ábyrgðarsvið skólastjóra annars vegar og skólanefndar hins vegar séu afmörkuð með skýrum hætti. Sambandið hefur gefið út [yfirlit um skyldur og ábyrgð skólanefnda samkvæmt lögum um grunnskóla](#).

Veita þarf góðar upplýsingar um kærueimildir

Samkvæmt [1. mgr. 47. gr. grunnskólalaga](#) eru tilteknar ákvarðanir kærnanlegar til mennta- og menningarmálaráðuneytis. Hér er um að ræða ákvarðanir um rétt og skyldu einstakra nemenda sem skólastjóri tekur að öllu jöfnu fyrir hönd hlutaðeigandi grunnskóla, og á ábyrgð sveitarstjórnar. Kærueimildir eru vegna:

- synjunar á skólavist (4. mgr. 5. gr.)
- brottvísunar nemanda úr skóla um stundarsakir eða ótímabundið (4. mgr. 14. gr.)
- undanþágu frá skyldunámi í tiltekinni námsgrein eða vegna tímabundinnar undanþágu frá skólasókn í einstökum námsgreinum eða að öllu leyti (3. og 4. mgr. 15. gr.)
- ágreinings um fyrirkomulag skólavistar barns með sérþarfir (5. mgr. 17. gr.)
- ákvörðunar um úrbætur vegna misbrests á skólasókn skólaskylds barns (1. mgr. 19. gr.)

- ákvörðunar um gjaldskrá fyrir skólamáltíðir (1. mgr. 23. gr.)
- synjunar um mat á námi eða beitingu heimildar til vals í námi (4. mgr. 26. gr.)
- gjalddöku fyrir upphald í námsferðum (4. mgr. 31. gr.)
- synjunar um útskrift úr grunnskóla (2. mgr. 32. gr.),
- ákvörðunar um gjaldskrá fyrir lengda viðveru utan daglegs kennslutíma og tómskundastarf (2. mgr. 33. gr.)
- synjunar á beiðni um greiningu (3. mgr. 40. gr.)
- synjunar á heimild til heimakennslu (2. mgr. 46. gr.)

Það athugast að þessar kæruehimildir eru til muna fleiri en var samkvæmt eldri grunnskólalögum.

Þegar ákvarðanir sem hér um ræðir eru teknar þarf að upplýsa barn og forsjáraðila þess um möguleika á því að skjóta málinu til mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Sé ákvörðun kærð metur ráðuneytið hvort ákvörðun uppfylli skilyrði laga um ákveðna þætti. Mat sem framkvæmt er innan þess ramma sem löggin veita sveitarfélögum (oft kallað frjálst mat) kemur hins vegar ekki til endurskoðunar af hálfu ráðuneytisins.

Fari efni ákvörðunar út fyrir lagarammann eða verulegir annmarkar eru á málsmeðferð, þá hefur ráðuneytið heimild til að ógilda viðkomandi ákvörðun í heild eða að hluta. Jafnframt er gert ráð fyrir því, þegar um er að ræða ákvörðun um rétt til sérstakrar aðstoðar og þjálfunar eða aðgang að skóla, að ráðuneyti geti í úrskurði sínum beinlínis lagt fyrir stjórnendur innan sveitarfélags (einkum skólástjóra) að leysa úr viðkomandi máli með ákveðnum hætti.

Að öðru leyti er á því byggt að ráðuneytið hafi aðeins heimild til að fella ákvörðun úr gildi í heild eða að hluta. Þá getur ráðuneytið lagt fyrir sveitarfélag að taka mál til meðferðar að nýju eða staðfest umrædda ákvörðun.

Nauðsynlegt er að skólástjóri hafi góða yfirsýn yfir málskotsleiðir

Eins og áður er vikið að er hugsanlegt að skilgreind sé kæruleið innan stjórnslu sveitarfélags og verður þá að tæma þá kæruleið áður en máli er skotið til ráðuneytis eða annarra aðila utan sveitarfélags. Veita ber aðila leiðbeiningar um það ef þessi kæruleið er fyrir hendi og skilgreind í samþykkt um stjórn sveitarfélagsins.

Rétt er einnig að geta þess að mögulegt er jafnframt að kæra það ef mál dregst óhæfilega á langinn. Erfið ágreiningsmál taka iðulega drjúgan tíma og því ekki útilokað að málsaðili kunni að vilja láta á það reyna hvort afgreiðsla málsins hafi dregist óhæfilega. Mælt er fyrir um þessa sérstöku kæruehimild í [4. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga](#).

II. Meðferð starfsmannamála

Gæta þarf persónuverndarsjónarmiða í starfsmannamálum

Rík ástæða er til þess að gæta persónuverndarsjónarmiða í starfsmannamálum sem upp kunna að koma innan skólans. Hér er um einstaklingsmál að ræða sem einungis þeir eiga að fjalla um, sem eiga formlega aðkomu að máli. Af þeirri ástæðu er sjaldnast tilefni til þess að ræða slík mál við aðila utan skólans, aðra en framkvæmdastjóra sveitarfélagsins, eða sviðsstjóra ef starfsemin er skipulögð með þeim hætti. Getur það jafnvel falið í sér brot á trúnaðarskyldu að bera út ávirðingar eða segja frá máli sem er til rannsóknar, enda augljóst að verulegur óréttmætur skaði getur hlotist af því fyrir hlutaðeigandi starfsmann.

Sé það á hinn bóginn niðurstaða starfsmannamáls að beita skuli áminningu eða öðrum viðurlögum kann að vera rétt að upplýsa skólanefnd um þær málalýktir, í þeim tilgangi að skólanefnd gæti þess lögbundna hlutverks síns að hafa eftirlit með því að skólastarfið fari fram í samræmi við lög og reglur.

Tengt þessu er að kjörnir fulltrúar í sveitarstjórn, eða nefndum og ráðum sveitarfélags, hafa ekki boðvald yfir starfsmönnum skóla. Skólastjóra og starfsmönnum skóla er þess vegna hvorki rétt né skylt að sinna fyrirmælum sem einstakir kjörnir fulltrúar gefa. Sérstaklega þarf að hafa í huga að skólanefndir sinna fyrst og fremst stefnumörkun auk mats og eftirlits. Réttu boðleiðin fyrir kjörna fulltrúa til að fylgja eftir þessum þáttum er að beina erindi til framkvæmdastjóra (sveitar- eða bæjarstjóra), sem lögum samkvæmt er æðsti yfirmaður starfsliðs sveitarfélagsins (sjá [55. gr. sveitarstjórnarlaga](#)).

Kæruleiðir

Tekið skal fram að þær kæruleiðir sem að ofan greinir eru ekki fyrir hendi í starfsmannamálum en mögulegt er hins vegar fyrir starfsmann sem sem sagt hefur verið upp starfi að kæra málið til ráðuneytis sveitarstjórnarmála á grundvelli heimildar í 3. mgr. 111. gr. [sveitarstjórnarlaga](#).

Frekari upplýsingar um meðferð starfsmannamála

Kjarasvið Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur tekið saman [margvíslegar upplýsingar](#) sem gagnlegar geta verið fyrir skólastjóra og stjórnendur sveitarfélaga við úrlausn starfsmannamála.

Sérstaklega er bent á [upplýsingar varðandi starfsmannamál grunnskóla](#).