



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	158. löggjafarþing. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um framhaldsskóla (skipulag náms, námslok o.fl.) / MRN26060016
Ráðuneyti og skrifstofa	Mennta- og barnamálaráðuneyti / skrifstofa framhaldsskóla og framhaldsfræðslu
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	22. júní 2026

A. Tilefni

Forsaga máls og tilefni, þar á meðal að hvaða marki gildandi lög og reglur duga ekki til?

Lög um framhaldsskóla, nr. 92/2008, mörkuðu tímamót í íslensku menntakerfi og fólu þau í sér veigamiklar breytingar á skipulagi náms á framhaldsskólastigi. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum um framhaldsskóla árið 2008 var meðal annars vísað til þess að samfélagslegar breytingar hefðu leitt til aukinna þarfa fyrir fjölbreyttara nám en áður hafði staðið til boða. Markmið laganna var meðal annars að mæta þeirri þróun með auknum sveigjanleika í námsfyrirkomulagi, fjölgun námsleiða og bættum skilyrðum til að fleiri gætu lokið skilgreindu námi.

Þessi sjónarmið eiga ekki síður við í dag. Nemendahópur framhaldsskóla er afar fjölbreyttur, meðal annars með tilliti til þarfa nemenda með fötlun, nemenda sem þurfa aukinn stuðning í námi og nemenda sem ekki hafa náð öllum hæfniviðmiðum grunnskóla. Þá hefur hlutfall nemenda með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn í framhaldsskólum aukist mjög undanfarin ár. Hlutverk framhaldsskóla er að stuðla að alhliða þroska allra nemenda og virkri þátttöku þeirra í lýðræðisþjóðfélagi með því að bjóða hverjum nemanda nám við hæfi, sbr. 2. gr. laga um framhaldsskóla, nr. 92/2008. Þá skulu framhaldsskólar undirbúa nemendur undir þátttöku í atvinnulífi og frekara nám.

Með lögunum var mikilvægt skref stigið í átt að sveigjanlegra og einstaklingsmiðaðra framhaldsskólakerfi, meðal annars með því að taka upp framhaldsskólapróf sem ný námslok. Slík námslok voru til þess fallin að skapa aukið svigrúm til að skipuleggja nám með hliðsjón af ólíkum þörfum og getu nemenda. Þróun framhaldsskólasterfs frá gildistöku laganna hefur þó leitt í ljós að þörf kann að vera á að skýra og styrkja lagaumgjörðina frekar, einkum að því er varðar skipulag náms, námslok og stöðu tiltekinna námsúrræða.

Tilefni málsins er því í fyrsta lagi að kanna þörf á skýrari umgjörð um námslok fyrir nemendur sem þurfa einstaklingsmiðaðra, hagnýtara og sveigjanlegra nám en núverandi námslok gera almennt ráð fyrir. Um er að ræða nemendur sem kunna að innritast í framhaldsskóla en eiga erfitt með að fóta sig innan núverandi námsframboðs, meðal annars vegna þess að það tekur ekki nægilega mið af raunverulegri getu þeirra og þörfum. Afleiðingin getur orðið sú að nemendur stundi nám um lengri eða skemmri tíma án þess að ljúka formlegum námslokum sem endurspeglar þá hæfni sem þeir hafa öðlast.

Í öðru lagi er til skoðunar að skýra betur stöðu starfsbrauta fyrir nemendur með fötlun, en starfsbrautir gegna mikilvægu hlutverki í framhaldsskólakerfinu. Tilefni er til að meta hvort lög um framhaldsskóla endurspeglar nægilega vel hlutverk þeirra, markmið og skipulag.

Í þriðja lagi er til skoðunar að skýra umgjörð um fjarnám á framhaldsskólastigi. Fjarnám hefur orðið mikilvægur þáttur í framkvæmd skólasterfs en lítið er fjallað um það í lögum um framhaldsskóla. Framkvæmdin hefur því að nokkru leyti þróast án skýrrar lagalegrar umgjarðar.

Gildandi lög og reglur leggja því mikilvægan grunn, en duga ekki að fullu til að endurspegla þá þróun sem orðið hefur í framhaldsskólastarfi. Þörf er á að skýra lagaumgjörðina þannig að hún styðji betur við fjölbreyttar þarfir nemenda, samræmda framkvæmd og raunhæf tækifæri til náms við hæfi og farsælla námsloka.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki (t.d. stjórnarsáttmáli).

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins kemur fram að hefja eigi sókn í menntamálum og bæta umhverfi nemenda og kennara. Þar er lögð áhersla á að styðja skólakerfið til að mæta áskorunum, tryggja inngildingu barna sem ekki hafa íslensku að móðurmáli og snemmtæka íhlutun fyrir börn með fjölþættan vanda. Jafnframt kemur fram að framhaldsskólar fái stuðning til að efla menntun, nýsköpun og aðgengi um allt land. Í menntastefnu til ársins 2030 er lögð áhersla á jöfn tækifæri, nám við allra hæfi, gæði í skólastarfi, vellíðan nemenda og hæfni til framtíðar. Í annarri aðgerðaráætlun menntastefnu til ársins 2030 er lögð áhersla á að framhaldsskólar bjóði nám við hæfi fyrir fjölbreyttan hóp nemenda, auki árangur og sporni við brotthvarfi, meðal annars með áherslu á nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn og viðkvæma hópa. Þar er jafnframt lögð áhersla á að þróa námsleiðir í framhaldsskóla í samvinnu við atvinnulífið fyrir nemendur á fræðsluskyldualdri sem eru ekki í virkni og uppfylla ekki hæfniviðmið við lok grunnskóla.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu.

Fyrirhugaðar breytingar eru í samræmi við stefnu stjórnvalda um jöfn tækifæri, nám við allra hæfi og aukin gæði í skólastarfi. Þar miða að því að styrkja lagaumgjörð framhaldsskóla þannig að hún styðji betur við fjölbreyttan nemendahóp, nám við hæfi, inngildingu, samræmda framkvæmd og aðgengi að námi, auk þess að skapa skýrari grundvöll fyrir þróun námsleiða og úrræða sem stuðla að farsælum námslokum.

C. Útfærsla

1. Stutt lýsing á þeirri útfærslu sem áformuð er, heildarlög/breytingalög, innleiðing EES-gerðar o.s.frv. Rökstuðningur þar sem reifaðar eru mögulegar leiðir við lagasetningu.

Stefnt er að því að leggja til breytingar á lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008, sem miða einkum að því að innleiða ný námslok á framhaldsskólastigi.

Í 1. og 5. kafla laganna er fjallað um námslok og má þar nefna framhaldsskólapróf, próf til starfsréttinda og stúdentspróf. Með fyrirhuguðum breytingum á lögnum er stefnt að því að innleiða ný námslok sem eru sérstaklega hugsuð fyrir vaxandi hóp nemenda sem uppfylla ekki skilyrði fyrir innritun á starfsbrautir en þurfa aukinn stuðning í námi og einstaklingsmiðað nám. Markmiðið er að skapa skýra námsleið og formleg námslok fyrir nemendur sem finna sig ekki nægilega vel innan hefðbundinna námsbrauta framhaldsskólans. Nýju námslokunum er ætlað að auka virkni nemenda og styrkja tengsl náms við atvinnulíf, án þess að námið leiði til lögverndaðra starfsréttinda. Áhersla verður lögð á grunnfærni, áhugahvöt nemenda, styrkleika þeirra og undirbúning fyrir þátttöku í atvinnulífi og samfélagi. Markmiðið er að framhaldsskólar hafi skýrari og fjölbreyttari úrræði til að koma til móts við ólíkar þarfir nemenda og uppfylla fræðsluskyldu hins opinbera. Með nýjum námslokum verði betur tryggt að nemendur sem ekki stefna að hefðbundnum námslokum, eða þurfa aukinn stuðning í námi án þess að vera með formlega fötlunargreiningu, eigi raunhæfa leið til námsloka við hæfi.

Í þessu samhengi þarf jafnframt að líta til starfsbrauta fyrir nemendur með fötlun. Fjöldi nemenda sem stunda nám á starfsbraut kann að skýrast að einhverju leyti af því að önnur námslok og námsúrræði á framhaldsskólastigi hafa ekki nægilega komið til móts við nemendur sem þurfa verulegan stuðning, en uppfylla ekki endilega skilyrði um formlega fötlunargreiningu. Mikilvægt er því að skýra hlutverk starfsbrauta, skilyrði fyrir innritun á þær og stöðu þeirra í lögum. Jafnframt þarf að uppfæra lagaumgjörðina þannig að hún endurspegli betur framkvæmd og tryggi að nemendur fái nám og stuðning við hæfi, hvort sem það er á starfsbraut eða með öðrum viðeigandi námsúrræðum.

Auk þess hefur aðsókn í fjarnám aukist verulega frá því að lög in voru sett. Þegar lög um framhaldsskóla tóku gildi var ekki fjallað sérstaklega um fjarnám með þeim hætti sem núverandi framkvæmd kallar á. Því er talið mikilvægt að skýra umgjörð fjarnáms í lögum áður en nánari útfærsla verður unnin í aðalnámskrá. Slík lagastoð getur stuðlað að samræmdari framkvæmd, skýrari ábyrgð skóla og rétt nemenda sem stunda nám með þessum hætti.

Til álita kemur að bregðast við einstökum álitaeftum með öðrum úrræðum en lagasetningu, svo sem breytingum á aðalnámskrá eða reglugerðum sem settar hafa verið með stoð í lögum um framhaldsskóla. Slík úrræði geta nýst við nánari útfærslu og stuðlað að betri framkvæmd. Hins vegar er ekki talið að þau dugi ein og sér til að ná markmiðum málsins. Álitaeftin varða meðal annars formleg námslok, stöðu starfsbrauta, skilyrði til innritunar og umgjörð um fjarnám. Þar sem þessi atriði snerta réttindi og stöðu nemenda, ábyrgð skóla og samræmi í framkvæmd er talið nauðsynlegt að setja skýrari stoð í lög áður en nánari útfærsla fer fram í aðalnámskrá eða reglugerðum.

Við nánari útfærslu nýrra námsloka kann að vera gagnlegt að líta til sambærilegra úrræða á öðrum Norðurlöndum ásamt úrræða sem hafa þróast utan formlega skólakerfisins sem hafa það að markmiði að auka virkni nemenda sem finna sig ekki innan formlega skólakerfisins.

2. **Að auki, ef innleiðing EES-gerðar: Taka þarf fram ef fyrirhugað er að ganga lengra en lágmarkskröfur gerðar kveða á um og greina frá ástæðum þess (svigrúm til innleiðingar).**

Á ekki við.

D. Breytingar

Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.

Helstu fyrirhuguðu breytingar lúta að því að bæta við ákvæðum í lög um framhaldsskóla, nr. 92/2008, um ný námslok á framhaldsskólastigi en fjallað er um námslok í IV. kafla laganna.

Auk þess er til skoðunar hvort gera þurfi breytingar á lögnum til að skýra stöðu starfsbrauta. Slíkar breytingar gætu meðal annars lotið að hlutverki starfsbrauta, markhópi, skipulagi náms, stuðningi við nemendur, námsmati og námslokum. Umfang þeirra breytinga liggur þó ekki fyrir á þessu stigi máls.

Þá er til skoðunar hvort þörf sé á breytingum á lögnum hvað varðar fjarnám. Mögulegar breytingar gætu lotið að ábyrgð skóla á framkvæmd fjarnáms, stöðu nemenda í fjarnámi, stuðningi, námsmati, gæðaviðmiðum og tengslum fjarnáms við annað nám á framhaldsskólastigi. Umfang og nánari útfærsla slíkra breytinga liggur ekki fyrir á þessu stigi og verður háð frekari greiningu á núverandi framkvæmd.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**

Áformin koma að einhverju leyti inn á svið stjórnarskrárvarinna réttinda og þjóðréttarskuldbindinga, einkum að því er varðar rétt til menntunar og jafnræði.

Við frekari útfærslu þarf meðal annars að líta til 65. gr. stjórnarskrárinnar um jafnræði og 76. gr. hennar um rétt til almennrar menntunar og fræðslu við hæfi. Þá þarf að hafa hliðsjón af samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins og samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

2. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?**

Nei.

3. **Eru önnur lög sem taka þarf tillit til?**

Nei.
F. Samráð
1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar? Helstu hagsmunaaðilar eru framhaldsskólar, stjórnendur þeirra, kennarar, náms- og starfsráðgjafar og aðrir starfsmenn skóla sem koma að skipulagi náms, stuðningi við nemendur og framkvæmd námsmats. Þá eru nemendur á framhaldsskólastigi og foreldrar eða forsjáraðilar þeirra mikilvægir hagsmunaaðilar sem og Kennarasamband Íslands og aðilar atvinnulífsins. 2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta? Áformin varða fyrst og fremst stjórnarmálefni ráðuneytisins á sviði framhaldsskólamála. 3. Samráð sem þegar hefur farið fram. Á þessu stigi hefur ekki farið fram formlegt samráð við hagaðila. 4. Fyrirhugað samráð (samráðsgátt og annað samráð). Áform um lagasetningu verða birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda. Með því verður hagaðilum, umsagnaraðilum og almenningi gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum um áformin. Jafnframt verða áformin rædd við helstu hagsmunaaðila. Þá verða drög að frumvarpi kynnt með hefðbundnum hætti í samráðsgátt.
G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er
1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal.
H. Gildistaka og næstu skref
1. Hvenær er gert ráð fyrir gildistöku? Hvað má ætla að þeir sem verða fyrir áhrifum, þ.e. opinberar stofnanir, hagsmunaaðilar og almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings og aðlögunar? Gert er ráð fyrir gildistöku við samþykkt frumvarps á Alþingi og birtingu laganna. Gert er ráð fyrir hæfilegum aðlögunartíma fyrir framhaldsskóla, nemendur og aðra hagsmunaaðila, enda kann að þurfa aðlögun á námsframboði, námskrám og verklagi eftir því sem endanlegt efni frumvarpsins kveður á um. 2. Mælikvarðar á árangur. Mælikvarðar á árangur munu ráðast af endanlegri útfærslu breytinganna. Til greina kemur að horfa meðal annars til eftirfarandi þátta: - Fjöldi nemenda sem ljúka nýjum námslokum, verði þau lögfest, og - þróunar brotthvarfs meðal þeirra nemenda sem breytingarnar beinast sérstaklega að.
I. Annað
J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað. 2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.