



Grein birt 31. desember 2011

Helgi Skúli Kjartansson

Kennararéttindi samkvæmt eldri reglum

Túlkunarvandi um hvaða kennaraefni „hófu nám“ áður en krafan um meistaranám tók gildi 2008

Viðfangsefni þessar greinar eru vandamál sem upp komu við túlkun og framkvæmd á einu ákvæði laga um menntun og ráðningu kennara frá 2008. Þar segir að nýjar reglur, m.a. um meistaraþróf sem almennt skilyrði kennsluréttinda á öllum skólastigum, skuli „*taka til þeirra sem hefja nám eftir gildistöku laga þessara*“. Þetta ákvæði reyndist bagalega óljóst og erfitt í framkvæmd uns tekin voru af tvímæli með lagabreytingu 2011. Í greininni er þessi saga rakin eftir opinberum gögnum og þess freistað að draga af reynslunni nokkurn lærdóm. Munnlegra heimilda var ekki leitað og ber að því leyti að skoða greinina sem frumkönnun frekar en endanlega rannsókn.

Höfundur er prófessor við Menntavísindasvið Háskóla Íslands.

Teacher certification under previous rules: The issue of having begun teacher training early enough

In 2008 the general requirement for teacher certification in Iceland (at the pre-school, primary and secondary levels with certain exceptions in practical subjects) was changed from three to four years of tertiary study and a bachelor's degree to a five-year master's degree. Transitional provisions on the phasing out of certification under the former regime included a distinction between students enrolled before and after a certain date. The article traces the interpretation and application of that particular provision from 2008 until it was hastily amended in 2011, seen by the author as muddled attempts to gloss over deficient drafting of the provision. As a lesson for the future it is suggested that problems of this type be dealt with more openly.

The author is professor at the School of Education, University of Iceland.

Lítill regla í miklum lagabálki

Frumvarp það, sem að lokum var afgreitt sem *Lög nr. 87/2008 um breytingu á lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla*, var lagt fram á Alþingi sem stjórnarfrumvarp 27. nóvember 2007. Frumvarpið hafði

verið lengi í smíðum, efni þess athugað í starfshópum og margir kvaddir til samráðs, einkum um það meginatriði frumvarpsins að gera meistaraþróf frá háskóla að skilyrði kennsluréttinda á öllum skólastigum (nema hvað sérreglur gilda um kennara í „iðngrein, ... listgrein, tæknigrein eða verkgrein“). Frumvarpið fékk rækilega athugun í þingnefnd sem kallaði eftir álit fjölmargra aðila og kvaddi marga á sinn fund áður en hún skilaði álit í maí vorið eftir (Þingskjal 1013, 2007–2008). Það var síðan rætt á Alþingi 23.–29. maí og afgreitt með nokkrum breytingum (um feril málsins, þingskjöl og umræður sjá Alþingi, 2007–2008).

Þannig verður ekki annað sagt en löggin hafi, í þeim atriðum sem athygli beindist að, fengið hina vönduðustu meðferð. Þar með er ekki sagt að hvert smáatriði þeirra hafi verið þrautrátt eða þaulhugað, t.d. það lagatæknilega atriði hverjir enn gætu lokið kennarnámi eftir eldri skipan, en það þurfti einhvern veginn að ákveða þegar kröfurnar voru auknar. Ákvæðin um gildistöku voru í 26. gr. frumvarpsins, birtust óbreytt í 23. gr. laganna (2.–3. mgr.) og hljóða svo:

Ákvæði 3., 4. og 5. gr. taka til þeirra sem hefja nám eftir gildistöku laga þessara. Fram til 1. júlí 2011 skulu þeir sem fá leyfisbréf til kennslu í leik-, grunn- og framhaldsskólum hafa lokið bakkalárprófi og tilskildu námi í uppeldis- og kennslufræðum

(Lög um breytingu á lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 87/2008, með síðari breytingum, nr. 139/2011)

Þetta er lagatexti sem naumast verður sagt að skýri sig sjálfur.

Síðari málsgreinin segir að um þriggja ára skeið frá gildistöku laganna *skuli* fólk hafa *bakkalárþróf* til að öðlast kennsluréttindi. Það mætti skilja svo að lokað sé fyrir útgáfu leyfisbréfa út á eldri kennaraþróf á framhaldsskólastigi (frá Fósturskólanum, Íþróttakennaraskólanum, Hússtjórnarkennaraskólanum og gamla Kennaraskólanum) ásamt prófum frá tónmenntakennaradeild og teiknikennaradeild listaskólanna. Sömuleiðis út á meistaraþróf í iðn og margvíslegt list- og tækninám sem hafði, ásamt viðeigandi réttindanámi í kennslufræði, nægt til kennaraþróf. Krafa um bakkalárþróf myndi jafnvel, ef hún er skilin alveg bókstaflega, útiloka fólk með *hærrí* háskólagráður, embættis- eða kandídatþróf, ef BA- eða BS-þróf var ekki áfangi á námsleiðinni. Ætlunin var þó örugglega ekki að útiloka neinn af þessum hópum heldur að júlí 2008 til júní 2011 skyldi bakkalárþróf *nægja* í stað meistaraþrófs – eða öllu heldur að þessi þrjú ár megi gefa út leyfisbréf *eftir eldri reglum* þótt aðeins bakkalárþrófið sé nefnt af þeirri margvíslegu menntun sem þar kom til greina.

Ekki segir í þessari málsgrein annað en hún eigi að gilda um alla jafnt. En það myndi gera fyrri málsgreinina merkingarlausa. Í henni felst bersýnilega tilraun til að skipta verðandi kennurum í tvo flokka þótt aðeins annar sé nefndur, þ.e. þeir sem *hefja nám eftir* gildistöku laganna. Um þá eiga að gilda „ákvæði 3., 4. og 5. greinar“ en það er einmitt í þeim greinum sem krafa um meistaraþróf birtist. Sé þetta tekið bókstaflega mætti skilja það svo að krafa um meistaraþróf gildi *einungis* um þennan hóp, hinir, sem höfðu lokið námi eða a.m.k. hafið það áður en löggin tóku gildi, þurfi *aldrei* að hafa áhyggjur af henni. Það getur þó ekki verið meining löggjafans enda segir í greinargerð með frumvarpinu:

Að því er varðar þá sem nú eru í námi eða hafa hafið nám er veitir þeim réttindi til þess að starfa sem leik-, grunn- eða framhaldsskólakennarar samkvæmt núgildandi lögum er gert ráð fyrir því að þeir hafi lokið námi sínu fyrir 1. júlí 2011. Með þeim hætti gefst hæfilegt svigrúm ...

(Þingskjal 1013, 2007-200, bls. 23)

Hugsunin er sem sagt að fyrri ákvæðið, um meistaraþróf (eða tilsvarendi) fyrir þá sem hefja nám eftir gildistöku laganna, gildi undantekningarlaust. Um aðra, þ.e. þá sem luku námi eða höfu það áður en lögin tóku gildi, eigi seinni reglan við, sú sem gefur frest til 2011 til að fá leyfisbréf kennara út á eldri reglur.

Fór framhjá öllum?

Þetta orðalag lagaákvæðis má kalla fremur ómarkvisst og kann að vekja nokkra furðu að rekast á það í löggjöf sem þó fékk svo vandaða meðferð. En það er kannski ekki svo skrytið þegar að er gáð. Þessari grein frumvarpsins fylgja skýringar í greinargerð og hefjast þannig: „Í 1. mgr. er tekið fram að ákvæði frumvarpsins öðlist gildi við birtingu þeirra“ (Þingskjal 322, 2007-2008, bls. 23). En sú fyrsta málsgrein segir raunar: „Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2008“ (Þingskjal 322, 2007-2008, bls. 8). Af þessari skekkju má ráða að greinin hafi verið útfærð á síðustu stundu og enginn farið vandlega yfir þingskjalið eftir það. Umsagnaraðilar þingnefndarinnar hafa eðlilega beint athyglinni að meginákvæðum frumvarpsins frekar en tæknilegri útfærslu á borð við þessa. Eitthvað hefur þó nefndin, eða einhver á hennar vegum, hugað að formsatriðum frumvarpsins því að hún lagði m.a. til „smávægilegar breytingar á frumvarpinu sem einkum varða lagatæknileg atriði“ (Þingskjal 1013, 2007-200, bls. 4).

Ekki hefur nefndin samt náð að fara jafn rækilega yfir öll atriði frumvarpsins. Þannig lýsti einn nefndarmaðurinn því á þingfundi hvernig „við höfum svona runnið út á tíma með ákveðna þætti í þessu máli“ og að „lokafundur nefndarinnar var pressaður í tíma“ (Kolbrún Halldórsdóttir, 2008). Enn síður voru þingfundirnir sjálfir til þess fallnir að skerpa tæknilegar hliðar lagatextans. Við fyrstu umræðu (sem í þetta sinn var sameiginleg um nokkur veigamikil skólamálafrumvörp) er beinlínis ætlast til að smáatriðin séu lögð til hliðar. Síðari umræðurnar lentu í þinglokatorn, nokkrir úr þingnefndinni tóku til máls á næturfundum en ekki verður séð hvort einhverjir af öðrum þingmönnum hlýddu á næturumræðuna eða lásu nefndarálitið, hvað þá frumvarpið sjálft, áður en því var haskað gegnum atkvæðagreiðslur. Enda væru það auðvitað ekki eðlileg vinnubrögð stjórnámálanna á lögjafarþingi að þeir færu, hver um sig, að rýna í hvert smáatriði hvers þingmáls.

„Hefst nám“ að vori eða hausti?

Frumvarpið vakti strax athygli þegar það kom fram, ekki síst á mínum vinnustað, Menntavísindasviði Háskóla Íslands. Þar sem annars staðar var það sjálf lenging kennaranámsins sem fólk tók eftir og brást við. Í gildistökuákvæðunum var þó eitt atriði sem við tókum strax til okkar; tímamörkin 1. júlí 2011. Vorið 2011 yrði að útskrifa síðasta hópinn úr þriggja ára kennaranámi en hafa nýja fimm ára námið tilbúið fyrir þá sem lykju BEd-námi 2012. Að öðru leyti rýndum við ekki – eða ekki svo ég yrði var við – neitt sérstaklega í þessi gildistökuákvæði, síst fyrri málsgreinina: „Ákvæði 3., 4. og 5. gr. taka til þeirra sem hefja nám eftir gildistöku laga þessara.“

„Eftir gildistöku,“ þ.e. eftir 1. júlí 2008. Það virðist raunar ekki flókið. Á þeim árstíma er kennsluhlé í háskólum og svo kemur í ljós um haustið hvaða nýnemar setjast þá á skólabekk – „hefja nám“. Nýnemum haustið 2008 væri þá ætlað að ljúka kennaranámi eftir nýju reglunum, með meistaraþrófi í flestum tilvikum. Sú var a.m.k. hugsun þeirra sem sömdu greinargerðina með frumvarpinu, þá sem fyrr er vitnað til. Þeir hugsa um kennaraefni „sem nú eru í námi“ – í nóvember 2007 – „eða hafa hafið nám“ (tekið fram vegna þeirra sem höfðu hafið nám áður en gert hlé á því og voru þannig ekki „í námi“ í svipinn). Slíkir nemendur eiga að ljúka sínu kennaranámi eftir eldri reglum „fyrir 1. júlí 2011. Með þeim hætti gefst hæfilegt svigrúm ...“. Fyrir þá sem höfu þriggja ára kennaranám haustið 2007 telst sem sagt „hæfilegt svigrúm“ að ljúka því á fjórum skólaárum. Stúdentum, sem höfu BEd-nám leikskólakennara eða grunnskólakennara haustið 2007, veitti vissulega ekki af fjögurra ára svigrúmi til að ljúka því. Má þá hafa í huga að stór hluti kennaranema á þess-

um árum valdi að stunda fjarnám, iðulega til þess að geta sinnt því meðfram launuðu starfi.

Höfundar greinargerðarinnar vissu reyndar ekki betur en lögin ættu að taka gildi við birtingu (eins og algengast er um löggjöf) þegar þau fengju fullnaðarafgreiðslu einhvern tíma á vorþinginu. Því hafði svo á síðustu stundu verið breytt í 1. júlí. Sú breyting hefur trúlega verið gerð til þess að veita skólastjórnendum aðlögunartíma áður en reglur breyttust um ráðningu kennara; það er a.m.k. ekkert sem bendir til að seinkaðri gildistöku hafi verið ætlað að breyta réttindum kennaranema. En þegar nánar var að gáð hafði hún kannski einmitt gert það. Til Kennaraháskólans (sem var í þessum svifum að breytast í Menntavísindasvið HÍ) barst sú túlkun menntamálaráðuneytis að orðalagið „hefja nám eftir gildistöku“ laganna ætti alls ekki við árganginn sem hæfi kennaranám þá um haustið því að það fólk hefði skráð sig til náms áður en lögin tóku gildi. Opinberlega finn ég ekki að þessi túlkun hafi verið birt nema mjög stuttlega í tilkynningu ráðuneytisins 25. júní þar sem segir m.a.: „Ákvæði 3., 4. og 5. gr. hinna nýju laga, sem kveða á um menntun kennara, taka til þeirra sem *hefja (skrá sig í)* nám eftir gildistöku laga þessara“ (Menntamálaráðuneytið 2008a, leturbr. hér). Þar er orðalagi laganna fylgt nema skotið inn skýringunni „skrá sig“ um það að hefja nám. Hún er útlístuð nánar í bréfi ráðuneytisins til Háskóla Íslands, Háskólans á Akureyri og Listaháskólans í nóvember 2008. Þar segir að skilyrðið „um að viðkomandi hafi hafið nám *eftir gildistöku laganna* ber að skilja svo að það taki ... *einnig til þeirra sem höfðu skráð sig í slíkt nám fyrir gildistöku* þeirra, þ.e. fyrir 1. júlí sl. Enda miðast skrásetning stúdenta til náms við háskólastofnanir almennt við mánaðamótin maí/júní“ (Menntamálaráðuneytið, 2008b, leturbr. þar).

Þarna virðist raunar vísað til *umsóknarfrests* um háskólanám. Um inntöku nemenda er, a.m.k. í hversdagstali, fremur rætt þannig að umsækjendum sé *boðin* skólavist sem þeir *þiggi* með því að greiða skráningargjald, yfirleitt síðla sumars, og séu þá fyrst „skráðir til náms“. Það kemur því ekki á óvart að í eintaki Háskóla Íslands af bréfinu, því sem finna má á vef skólans og hér hefur verið vísað til, eru spurningarmerki sett á spássíu við tvo liði í þessum rökstuðningi (Menntamálaráðuneytið, 2008b). Ég skal þó ekki deila við lögfræðinga ráðuneytisins um að þeirra túlkun hafi verið hin rétta eða fái a.m.k. staðist. En hún gerði vissulega að engu þann vilja löggjafans að gefa nemendum „hæfilegt svigrúm“ til að ljúka þriggja ára námi á fjórum árum. Þess í stað var tekinn inn um haustið heill árgangur, bæði í leikskóla- og grunnskólakennaranám, upp á þau býti að sérhver tóf umfram þriggja ára reglubundinn námstíma kostaði tveggja ára nám í viðbót til að öðlast réttindi.

Með þessu var nemendum att út í kapphlaup við tímamörk laganna sem hjá mörgum hlaut að verða nokkuð tvísýnt, og það því fremur sem sú hugmynd var orðin rótgróin að kennaranámið ætti, sérstaklega fyrir fjarnema, að henta fólk í talsverðri vinnu, t.d. starfandi kennurum. Auk þess sem frátafir, svo sem vegna barneigna, gera ekki alltaf boð á undan sér með margra ára fyrirvara. Áhyggjur af þessu heyrði ég þó ekki mikið ræddar. Fremur varð ég var við það sjónarmið að Menntavísindasvið, sem tók í arf nokkurn fjárhagsvanda frá Kennaraháskólanum og þurfti ákveðinn nemendafjölda til að njóta óskertra fjárframlaga, mætti hrósa happi að geta tekið inn einn stóran árgang áður en aðsókn daldaði eins og hlyti að gerast fyrstu árin eftir lengingu kennaranámsins. Einnig var það hentugt að þurfa ekki að skipuleggja fimm ára námið strax fyrir árganginn sem hóf nám haustið 2008.

Mislangt kennaranám

Allt þetta, hæfilega svigrúmið, sem lögin gerðu ráð fyrir, og knappa svigrúmið sem úr því varð við túlkun ráðuneytisins, var miðað við þriggja ára kennaranám, þ.e. BEd-nám á leikskólakennara- eða grunnskólakennarabrot. Og miðað við samfellt nám; ekkert lá fyrir um

rétt þeirra sem kynnu að hafa horfið frá námi, e.t.v. fyrir mörgum árum, en innritast að nýju 2009 eða síðar: „hófu“ þeir nám fyrir eða eftir gildistöku laganna?

Auk þess var ekki allt kennaranám skipulagt sem samfellt þriggja ára nám. M.Paed.-nám var þriggja missera kennaranám á meistarastigi í vissum greinum. Kennsluréttindanám (diplómanám til kennsluréttinda) var sérstök námsbraut við háskólana, ýmist heils árs nám eða (fyrir þá sem höfðu langt háskólanám eða tilhliðrun vegna starfsreynslu) hálf. Að „hefja nám“ í skilningi laganna, það gat augljóslega átt við um innritun í þessar stuttu námsbrautir. En gat það kannski líka gilt um innritun í það fyrra nám, t.d. í háskóla eða meistarskóla eða listaskóla, sem einnig var nauðsynlegt til þess að fá kennsluréttindi? Og myndi það þá eiga við jafnt fyrir því hvort réttindanámið var tekið í beinu framhaldi af fyrra námi eða e.t.v. eftir margra ára hlé?

Þessum spurningum finn ég ekki að nokkurn tíma hafi verið svarað opinberlega. En ráðuneytið víkur að þeim í fyrrnefndu bréfi til háskólanna í nóvember 2008. Ekki er gefið við þeim almennt svar en tekin tvö dæmi. Annað er af iðnmeistara, og er þá ekki miðað við hvenær hann hóf nám í iðnskóla eða meistarskóla heldur þarf hann að hafa „skráð sig í nám til kennsluréttinda fyrir gildistöku laganna“ til að geta lokið því eftir eldri lögum (Menntamálaráðuneytið, 2008b). En munurinn á eldri og yngri lögum er í því tilviki sá að möguleikinn á hálf árs réttindanámi „enda hafi viðkomandi starfsreynslu og hafi haft nema í samningsbundnu námi“ (*Lög um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra nr. 87/2008*) fellur brott með lögnum 2008. Án þess það sé tekið fram í bréfinu geri ég ráð fyrir að hið sama eigi að gilda um kennaraefni án háskólagráðu sem hafa lokið „fullgildu lokaprófi í listgrein, tækni-grein eða verkgrein sem nýtist til kennslu“ á viðkomandi skólastigi (*Lög um breytingu á lögum um menntun og ráðningu kennara ...*, 4. tl. 4. gr. og 4. tl. 5. gr.). Gagnvart þeim er munurinn á eldri og yngri lögum sá að tiltekin kennslureynsla átti ekki lengur að gefa kost á hálf árs réttindanámi („Heimilt er að meta kennslureynslu sem hluta af kennslufræði til kennsluréttinda“, *Lög um lögverndun á starfsheiti ...*, 2. mgr. 2. gr. og 3. mgr. 12. gr.).

Hitt dæmið í bréfi ráðuneytisins er af nemanda sem „hefur skráð sig í bakkalárnám fyrir gildistöku laganna“ og á rétt á leyfisbréfi „hafi hann lokið því námi og tilskildu námi í uppeldis- og kennslufræðum fyrir 1. júlí 2011“ (Menntamálaráðuneytið, 2008b). Hér er sem sagt ekki miðað við skráningu í réttindanámið heldur í bakkalárnámið (t.d. BA-nám í íslensku eða BS-nám í stærðfræði). Ekki virðist skipta máli hvort hlé var gert á námi, lengra eða skemmra, milli bakkalárnáms og réttindanáms. Hið sama hlýtur að gilda um annað háskólanám þótt það hafi ekki verið skipulagt með sérstöku bakkalárstigi (t.d. guðfræðinám til embættisprófs, cand.theol., sem allt til 2006 hófst án bakkalársstigs). Ákvæði eldri laga um að kennaraefni með a.m.k. fjögurra ára háskólanám að baki þurfi aðeins hálf árs kennsluréttindanám virðist þannig gilda hvort sem menn innritast í réttindanámið 2008, 2009 eða 2010 af því að langa háskólanámið hófu þeir auðvitað áður, kannski fyrir löngu.

Bréfi ráðuneytisins lýkur með ályktun:

Af framansögðu leiðir jafnframt að nemendur sem hefja nám á vor- eða haustönn 2009 verða að uppfylla kröfur [3., 4. eða 5. gr. laganna] að fullu til þess að geta fengið ... leyfisbréf ... Enda ekki gert ráð fyrir að því námi verði lokið fyrir 1. júlí 2011 eins og áskilið er ...

Í eintaki Háskóla Íslands af bréfinu er hér ekki sett spurningarkerki á spássíuna heldur fullyrðing: „Ekki rétt“ (Menntamálaráðuneytið, 2008b). Þar er sem sagt dregin í efa sú þægilega niðurstaða að enginn muni hvort sem er ljúka kennaranámi innan hins tilskilda frests sem ekki hafi innritast í það fyrir gildistöku laganna. Þar hefur spássíukrotari nokk-

uð til síns máls. Um iðnmeistarana (og aðra sambærilega) var augljóst að þeir gátu innritast í kennsluréttindanám og lokið því á einu skólaári. Ekki var heldur fráleitt að einhverjir lykju þriggja ára BEd-námi á tveimur árum, bæði með því að fá eitthvað metið af fyrra námi og með því að taka meira en 30 einingar á misseri – eins og ýmsir gerðu sem ekki voru í mikilli vinnu með námi. Sérstaklega myndi þetta eiga við um nemendur sem kynnu að hefja BEd-nám á vorönn 2009. Þeir gætu tæplega hafið nám á miðju skólaári nema fá nokkuð metið af fyrra námi og væri þá eðlilegt að þeir fylgdu sínum árgangi og lykju þriggja ára námi á fimm misserum í stað sex.

Þögninni falið

Ekki veit ég hvað Háskólanum og ráðuneytinu fór á milli í framhaldi af umræddu bréfi. En niðurstaðan varð a.m.k. sú að báðir aðilar virtust leggja til hliðar alla túlkun á því hverjir hæfu nám fyrir og hverjir eftir gildistöku laganna. Það ákvæði var um sinn þögninni falið. Um þögn Háskólans má taka dæmi af vef Kennaradeildar Menntavísindasviðs þar sem haustið 2011 stóð enn á forsiðu tilkynning sem hófst þannig:

Með nýju skipulagi í kennaranámi bjóðast nú margar ólíkar leiðir til þess að verða kennari í leik-, grunn- og framhaldsskólum. Frá 1. júlí 2011 þarf meistaraþróf til að fá leyfisbréf til að starfa sem kennari, samkvæmt nýjum lögum um kennaramenntun nr. 87/2008 og reglugerð nr. 872/2009, og á þetta við um kennslu í leik-, grunn- og framhaldsskóla.

(Kennaradeild Háskóla Íslands, 2011)

Sem sagt miðað við tímamörkin 2011 án þess neitt sé nefnt um að „hefja nám“ fyrir gildistöku laganna. Það veit ég ekki betur en sé dæmigert fyrir alla framkvæmd Kennaradeildar á síðustu árum. Einnig má benda á athugasemd sem bætt var inn í rafræna kennsluskra deildarinnar í tengslum við inntöku nýnema í janúar 2009. Þar segir um kennsluréttindanám fyrir kennaraefni með háskólagráðu: „ATH: Þeir sem hefja nám í janúar 2009 koma inn á grundvelli laga nr. 87/2008“ (Kennaradeild Háskóla Íslands, 2008). Þó var þetta nám eingöngu fyrir fólk sem hefði, samkvæmt túlkun ráðuneytisins í fyrrnefndu bréfi, „hafið nám“ löngu fyrir gildistöku laganna.

Af ráðuneytisins hálfu er sérlega athyglisverð *reglugerð um matsnefnd leikskóla-, grunnskóla- og framhaldsskólakennara (Lög um breytingu á lögum um menntun og ráðningu kennara ...)*. Það er sú nefnd sem skera skal úr hvers kyns álitamálum þegar sótt er um leyfisbréf til kennarastarfa samkvæmt lögnum frá 2008 og leggur reglugerðin nefndinni allnákvæmar lífsreglur. Sérstakt ákvæði um leikskólakennara heimilar að veita þeim, fram til 1. júlí 2011, réttindi út á „fagmenntun í kennslufræðum eða annarri menntunarfræði auk viðbótarmenntunar í leikskólakennarafræðum“ (3. gr.). Þar er beinlínis gert ráð fyrir stuttri námsleið fyrir nemendur sem hafa áður lokið skyldu háskólanámi og virðist engu máli skipta hvenær menn innritast á slíka námsleið. Einnig er tekið fram að fram til 1. júlí 2011 megi veita leyfisbréf út á kennaranám á framhaldsskólastigi (3. og 4. grein, talað um „kennaramenntunarstofnun í leikskólakennarafræðum/grunnskólakennarafræðum“ sem á m.a. við Kennaraskóla Íslands), þriggja ára háskólanám ásamt eins árs réttindanámi og fjögurra ára háskólanám ásamt hálf árs réttindanámi (4. grein). Jafnframt segir að fram til 1. júlí 2011 sé heimilt að meta fimm ára kennslureynslu sem ígildi helmings af eins árs kennsluréttindanámi (6. grein). Allt er þetta sagt án þess að taka neitt fram um hvenær námið átti að hefjast.

Þar með virðast reglur eldri laga eiga að gilda fyrirvaralaust gagnvart hverjum sem er allt til 2011 – nema sú ein sem gaf iðnmeistara með reynslu kost á kennsluréttindum með hálf árs réttindanámi. En fyrir því er séð með sérstöku ákvæði: að umsækjandi sem „hefur innritað sig í nám til kennsluréttinda fyrir 1. júlí 2008“ geti óskað eftir að fá leyfisbréf

eftir reglum eldri laga „enda hafi hann lokið námi sínu fyrir 1. júlí 2011“ (*Lög um breytingu á lögum um menntun og ráðningu kennara* ..., 8. gr., leturbr. hér) og er það eina ákvæði reglugerðarinnar þar sem nokkuð er sagt um upphaf námstímans. Hér vekur athygli orðalagið „nám til kennsluréttinda“ sem er a.m.k. óvanalegt ef það á að ná yfir meira en eins eða hálfis árs diplómanám til kennsluréttinda. En þar sem ákvæðið virðist einkum hafa þýðingu fyrir iðnmeistara er það einmitt þess konar nám sem hér skiptir máli.

Menn ranka við sér

Þannig virðist ákvæðið um að eitthvað sérstakt skuli „taka til þeirra sem hefja nám eftir gildistöku laga þessara“ hafa legið í þagnargildi um sinn, nema helst gagnvart iðnmeisturum sem áttu að hafa innritast í tæka til þess að sleppa með hálf tennsluréttindanámíð. En svo kom sumarið 2011 og ráðuneytið birti auglýsingu 22. júní til að minna á að fáir dagar væru til stefnu að sækja um leyfisbréf fyrir 1. júlí. Eftir þann tíma séu leyfisbréf „einkungs veitt þeim sem lokið hafa menntun samkvæmt lögnum“ og fylgir svofelld skýring:

Fram að 1. júlí geta þeir einir sótt um leyfisbréf sem hófu nám haustið 2008 eða fyrr, sbr. 23. grein laganna og hafa lokið því fyrir fyrrgreinda dagssetningu.
(Menntamálaráðuneytið, 2011)

Þetta má nú ekki, frekar en lögin sjálf, taka alveg bókstaflega, a.m.k. ekki þetta „þeir einir“. Sá sem uppfyllti öll skilyrði nýju laganna hlaut að geta sótt um sitt leyfisbréf hvort sem var í júní eða júlí, óháð því hvenær hann hóf nám. Meiningin verður að vera að þeir sem *ekki* fullnægi kröfum nýju laganna fái sitt síðasta tækifæri að sækja um leyfisbréf fyrir þennan tíma. En hér er allt í einu rífað upp það gleymda skilyrði að þeir hafi „hafið nám“ – reyndar ekki „fyrir gildistöku“ laganna heldur „haustið 2008“, en það átti samkvæmt margnefndu bréfi ráðuneytisins að koma í sama stað niður.

Nú veit ég ekki hvort umsóknir um leyfisbréf sumarið 2011 voru stranglega sigtaðar eftir því hvenær fólk hafði innritast til náms eða hvort einhverjir fengu synjun vegna þess að þeir hafi ekki verið byrjaðir haustið 2008. Hins vegar kom í ljós að um 90 kennaranemar, sem luku námi þá um vorið, komu því ekki í verk að sækja um leyfisbréf fyrr en eftir 1. júlí (Skúli Helgason, 2011). Þess vegna var flutt frumvarp á haustþingi til að framlengja frest þeirra. Og var þá um leið ákveðið að koma til móts við þá nemendur sem vegna óvæntra tafa, einkum veikinda, höfðu ekki náð að ljúka námi þá um vorið – en það var einmitt sá vandi sem allan tímann var fyrrsjáanlegur. Niðurstaðan varð svofelldur lagatexti:

Þeim sem innrituðust í 180 eininga bakkalárnám til kennslu í leik-, grunn- og framhaldsskólum fyrir 1. júlí 2008 og áttu við lok vormissiris 2011 þrjátíu eða færri einingum ólokið til prófs veitist frestur til að sækja um útgáfu leyfisbréfs til kennslu í leik-, grunn- og/eða framhaldsskóla til 1. júlí 2012. Sama gildir um þá sem innrituðust í 60 eininga diplómanám til kennslu í grunn- og framhaldsskólum fyrir lok 1. júlí 2010.

(*Reglugerð um matsnefnd leikskóla-, grunnskóla- og framhaldsskólakennara nr. 241/2009*)

Þarna er hiklaust gert ráð fyrir því að upphaf náms skipti máli og má ætla að því verði fylgt eftir við útgáfu leyfisbréfa meðan fresturinn varir.

Niðurstaða

Þetta er orðin löng saga og flókin, vissulega svolítið vandræðaleg, en er eitthvað alvarlegt í henni? Já, alvarleg er sú óvissa sem ungu fólki var stefnt í þegar það þurfti að taka ákvarðanir um nám sitt – að sækja eða sækja ekki um kennaranám, að hverfa frá námi eða ekki þegar það sá fram á tafir o.s.frv. – án þess að fyrir lægju auðskildar og ítarlegar

reglur um réttindi sem námið gæfi; án þess að kynnt væri tafarlaust og opinberlega hvernig stjórnsýslan og háskólarnir ætluðu að skilja hinar loðnu reglur; og án þess að í ljós kæmi fyrr en eftir á hvaða tilslakanir löggjafinn vildi veita frá þeirri túlkun. Úr þessu verður ekki bætt eftir á. En til þess eru mistökin að læra af þeim.

Lærdómurinn af þessu er *ekki* sá að lög og aðrar reglur þurfi að vera skýrar og skilmerkilegar og ná yfir allar fyrirsjáanlegar aðstæður. Það vita hvort sem er allir og gera sitt besta til að uppfylla það. En mönnum eru mislagðar hendur og því getur það óhjákvæmilega hent að gölluð ákvæði verði að lögum. Um þær aðstæður er nokkuð hægt að læra af sögunni sem hér hefur verið rakin. Þegar lagaákvæði reynast vanhugsuð á endilega að breyta þeim – og þá ekki í síðustu lög heldur því fyrr því betra. Lagatexti má vera loðinn ef skýr heimild fylgir til að túlka hann í reglugerð; annars er óheppilegt að framkvæmdin velti á umdeilanlegri túlkun stjórnsýslunnar, einkum ef sú túlkun er ekki tafarlaust birt og rökstudd með áberandi hætti. Allra síst má stjórnsýslan leita í kyrrþey skynsamlegra hjáleiða þegar óskynsamleg ákvæði eru orðin að lögum. Það kom tilfinnanlega í ljós þegar einmitt slík viðleitni varð tilefni til að ógilda kosninguna til stjórnlagapings.

Heimildir

Alþingi. (2007–2008). *Menntun og ráðning kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla (kröfur til kennaramenntunar o.fl.)* [Ferill 288. máls]. Sótt í desember 2011 af <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=135&mnr=288>

Kolbrún Halldórsdóttir. (2008). Menntun og ráðning kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. Sótt í desember 2011 af <http://www.althingi.is/raeda/135/rad20080523T022412.html>

Lög um breytingu á lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 87/2008, með síðari breytingum, nr. 139/2011.

Lög um lögverndun á starfsheiti og starfsréttindum grunnskólakennara, framhaldsskólakennara og skólastjóra nr. 86/1998 með áorðnum breytingum nr. 72/2003 og nr. 108/2006.

Lög um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 87/2008.

Menntamálaráðuneytið. (2008a, 25. júní). *Um leyfisbréf til kennara samkvæmt nýjum lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla nr. 87/2008*. Sótt í desember 2011 af <http://www.menntamalaraduneyti.is/frettir/Forsidugreinar/nr/4593>

Menntamálaráðuneytið. (2008b, 18. nóvember). *Svar Menntamálaráðuneytisins um gildistöku laga nr. 87/2008* [Bréf]. Sótt í desember 2011 af <http://setur.khi.is/kennslurettindabraut/Shared%20Documents/GildistakaLaga87-2008.pdf>

Menntamálaráðuneytið. (2011). *Gildistaka laga um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla – Leyfisbréf*. Sótt í desember 2011 af <http://www.menntamalaraduneyti.is/frettir/Forsidugreinar/nr/6065>

Kennaradeild HÍ. (2008). *Kennsluréttindanáms á meistarastigi, viðbótardiplóma, 60 e.* Sótt í desember 2011 af <https://ugla.hi.is/kennsluskra/index.php?tab=skoli&chapter=content&id=9548&kennsluar=2008>

Kennararéttindi samkvæmt eldri reglum: Túlkunarvandi um hvaða kennaraefni „höfu nám“ áður en krafan um meistaranám tók gildi 2008

Kennaradeild Háskóla Íslands. (2011). *Nýtt kennaranám – margar leiðir*. Sótt í október 2011 af <http://www.hi.is/en/node/8425>

Reglugerð um matsnefnd leikskóla-, grunnskóla- og framhaldsskólakennara nr. 241/2009.

Skúli Helgason. (2011). Menntun og og ráðning kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla. *Alþingistíðindi B-deild*. Sótt í desember 2011 af <http://www.althingi.is/raeda/139/rad20110905T110942.html>

Pingskjal 322. (2007–2008). Frumvarp til laga um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla. *Alþingistíðindi A-deild*. Sótt í desember 2011 af <http://www.althingi.is/altext/135/s/pdf/0322.pdf>

Pingskjal 1013. (2007–2008). Nefndarálit um frv. til l. um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla. *Alþingistíðindi A-deild*. Sótt í janúar 2012 af <http://www.althingi.is/altext/135/s/pdf/1013.pdf>



Helgi Skúli Kjartansson. (2011). Kennararéttindi samkvæmt eldri reglum: Túlkunarvandi um hvaða kennaraefni „höfu nám“ áður en krafan um meistaranám tók gildi 2008. *Ráðstefnurit Netlu – Menntakvika 2011*. Sótt af <http://netla.hi.is/menntakvika2011/alm/004.pdf>