



Alþingi  
Erindi nr. P 140/1152  
komudagur 24.2.2012

Alþingi  
Kristjana Benediktsdóttir  
nefndarritari  
v/Austurvöll  
150 Reykjavík

Reykjavík, 23. febrúar 2012  
Tilvísun: H112020007/0.3

**Efni: Um frumvarp til laga um breytingu á lögum um háskóla nr. 63/2006. Þingskjal 714 – 468. mál. Lagt fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011-2012.**

Þess er að geta að fulltrúum Háskóla Íslands hefur gefist kostur á að setja fram athugasemdir og ábendingar um hugmyndir frá mennta- og menningarmálaráðuneyti að breytingum á lögum um háskóla allt frá því málið kom fyrst til umræðu á vettvangi ráðuneytis um miðjan nóvember 2010. Síðast voru sendar athugasemdir 14. september 2011 við drög að frumvarpi (skjal merkt 8.6.2011) sem ráðuneytið kynnti á heimasíðu sinni í byrjun ágúst 2011.

Nú liggur fyrir fullbúið frumvarp og verður hér ekki dvalið við þau sjónarmið fulltrúa háskólans sem að efni til hafa skilað sér inn í frumvarpið, heldur vikið að nokkrum atriðum sem eftir standa.

**1. Um 3. gr. frumvarps. Viðurkenning háskóla og náms á háskólastigi.**

Breytingar á 3. gr. laganna um viðurkenningu háskóla eru til bóta. Hins vegar er enn ekki valin sú leið sem viðtekin er víðast hvar erlendis að gera greinarmun á tegundum skóla á háskólastigi eftir eðli þeirra, starfsemi og hlutverkum. Við þetta hefur háskólinn ítrekað gert athugasemdir til ráðuneytis.

Í 8. mgr. 3. gr. (e. liður) er þó bætt við nýjum málslið sem að hluta kemur til móts við þessi sjónarmið þótt í reynd megi leiða þá viðbót af öðrum efnisgreinum laganna. Þar segir: „*Engri stofnun er heimilt að starfa á Íslandi undir heitinu háskóli nema hafa hlotið viðurkenningu ráðherra.*“ Að mati háskólans þyrfti að bæta við þennan málslið „*eda bjóða upp á nám undir heitinu háskólanám.*“

Þá má nefna að ekki hafa enn verið settar reglur um erlendar þýðingar á heitum þeirra háskóla sem ráðherra veitir viðurkenningu, eins og kveðið er á um í 9. mgr. 3. gr. laganna.

**2. Um 6. gr. frumvarps. Ákvörðun um undirbúning og skipulagningu nýrra námsleiða.**

Í 6. gr. er lögð til sú breyting á 8. gr. laganna að við undirbúning og skipulagningu nýrra námsleiða skuli háskóli afla staðfestingar ráðuneytis á því að námið uppfylli viðmið um æðri menntun og prófgráður og að niður falli ákvæði um að háskóli skuli birta upplýsingar um hvernig námið uppfyllir þau skilyrði og kröfur sem fram koma í viðmiðum um æðri menntun og prófgráður.

Gera verður athugasemd við þessa tillögu að breytingu. Í 3. gr. laganna (og frumvarpsins) er kveðið á um að ráðherra veiti háskólum viðurkenningu að uppfylltum tilgreindum skilyrðum. Viðurkenningin

er bundin við tiltekin fræðasvið og undirflokka þeirra og byggist á alþjóðlegum viðmiðum um háskólastarfsemi. Háskólar geta eingöngu starfað á fræðasviðum sem viðurkenningin nær til. Þá er áréttað, með nýrri setningu sem bætt er við í lok 8. mgr. 3. gr. skv. frumvarpinu, að engri stofnun sé heimilt að starfa á Íslandi undir heitinu háskóli nema hún hafi hlotið viðurkenningu ráðherra.

Í þessu samhengi verður að gæta að því að „námsleið“ er skilgreint safn námskeiða og verkefna/ritgerða/starfsþjálfunar í námsgrein innan tiltekins fræðasviðs eða undirflokks fræðasviðs, sem mynda faglega rökrétta samfellu og lýkur með tiltekinni prófgráðu (e. university degree) eða sjálfstæðu fullnaðarprófi (diplóma). Hafi háskóli öðlast viðurkenningu á tilgreindu fræðasviði eða undirflokki fræðasviðs er frekari staðfestingar ekki þörf um einstakar námsleiðir innan þeirra. Viðurkenningin liggur þá fyrir. Jafnframt liggur fyrir að háskóli getur ekki boðið námsleið á fræðasviði eða undirflokki fræðasviðs ef hann hefur ekki aflað sér viðurkenningar. Þessi viðbót um að háskóli þurfi að afla staðfestingar ráðuneytis um einstakar nýjar námsleiðir er því í senn óþörf og íþyngjandi og í reynd inngríp í fræðilegt sjálfstæði háskóla, sem útlistað er í 2. gr. frumvarpsins. Því er lagt til að ákvæði 8. gr. laganna standi óbreytt.

### 3. Um 8. gr. frumvarps. Viðurkenning og mat náms.

Af hálfu Háskóla Íslands er lagt er til að við 10. gr. laganna bættist ný setning svohljóðandi: *Farið skal að alþjóðlegum samningum um viðurkenningu á háskólamenntun og hæfi sem íslenska ríkið er aðili að.*

Mikilvægt er að skýrt sé kveðið á um það í lögum um háskóla að við mat og viðurkenningu náms sé farið eftir þeim samningum sem stjórnvöld hafa gert. Er það almennt viðtekið sjónarmið í Evrópu og skiptir máli í samskiptum og samstarfi háskóla um nám, mat þess og viðurkenningu.

### 4. Um 13. gr. frumvarps. Aðfararnám.

Í 3. mgr. 19. gr. laganna (og 4. mgr. skv. frumvarpinu) er ákvæði um að háskólum sé heimilt, með samþykki ráðherra, að bjóða upp á aðfararnám fyrir einstaklinga sem ekki uppfylla inntökuskilyrði í háskóla. Í frumvarpinu er bætt er við setningu um að ráðherra sé heimilt að gefa út reglur um aðfararnám í háskólum.

Háskóli Íslands itrekur enn það sjónarmið að þetta ákvæði um heimild til aðfararnáms skuli fellt úr lögumum. Þetta er verkefni sem tilheyrir öðru skólastigi og er hlutverk og verkefni framhaldsskólans sem hefur til þess faglegar forsendur. Skýr skil verða að vera á milli skólastiganna.

### 5. Um 13. gr. frumvarps. Nýtt ákvæði um réttindi fatlaðra nemenda.

Í drögum ráðuneytisins að breytingum á lögum um undirbúningsstigi var ekki tekið tillit til sjónarmiða Háskóla Íslands um réttindi fatlaðra stúdenta. Í frumvarpinu er hins vegar tekið undir sjónarmið háskólans og ráðin á þessu bót að hluta og er það vissulega mikið fagnaðarefni.

Háskóli Íslands hefur itrekað óskað eftir því að í lögum sé kveðið á um réttindi fatlaðra nemenda til þess að njóta aðstoðar í háskólanámi og að fé skuli veitt sérstaklega til þessa þáttar. Enn vantar þó herslumuninn, ad kveðið sé á um það með ótvíræðum og skýrum orðum í lagagreininni að stjórnvöld skuli tryggja sérstakar fjárveitingar til þessa þáttar. Þetta er enn og aftur áréttað.

Í bréfi fulltrúa Háskóla Íslands til mennta- og menningarmálaráðuneytis 14. september sl. var farið yfir þetta mál og útlagðan kostnað við aðstoð við fatlaða sem fellur á háskólann án þess að sérstök fjárveiting komi til. Síðan þá hefur verið farið nánar yfir einstakar tölur og kemur í ljós að nokkru munar þar til hækkunar.

Á árinu 2011 nutu um 850 nemendur í Háskóla Íslands sérstakra úrræða í námi vegna fötlunar og sértækra námsörðugleika án þess að nokkur sérstök fjárveiting kæmi þar til. Viðbótarkostnaður vegna þessa hefur vaxið ár frá ári. Hann var 9.6 m.kr. 2005, 12 m.kr. 2009, 24 m.kr. 2010 og um 34 m.kr.

2011. Sem dæmi má nefna að heyrnarlausum stúdentum hefur fjölgað mikið síðustu misseri og voru 17 á síðasta háskólaári. Auk þess fjölgar nemendum með aðra fötlun ár frá ári. Í því sambandi má nefna að nemendum með ADHD og asperger hefur fjölgað til muna á síðustu misserum, en háskólinn er illa í stakk búinn til að þjónusta þá sem skyldi vegna skorts á starfsfólki með sérþekkingu á þessu sviði. Ef vinnuframlagi starfsmanna náms- og starfsráðgjafar háskólans vegna þessara nemenda er bætt inn í myndina þá reiknast heildarkostnaður vegna þjónustu við fatlaða stúdentu háskólans á árinu 2011 á sjötta tug m.kr.

**6. Um 14. gr. frumvarps. Heimild ráðherra til að fela einstökum háskólum að sinna kennslu eða rannsóknum á ákveðnum afmörkuðum sviðum.**  
Í frumvarpinu er bætt við nýrri málsgrein í 21. gr. laganna sem kveður á um að ráðherra sé heimilt í samningum að fela einstökum háskólum að sinna kennslu eða rannsóknum á ákveðnum afmörkuðum sviðum.

Óljóst er hvað nákvæmlega er hér átt við eða hvað þetta felur í sér. Í skýringu með frumvarpinu segir að heimildin byggi á því að hún verði nýtt til þess að tryggja að háskólastarfsemi eigi sér stað í greinum sem hafa sérstaka þýðingu fyrir íslenskt skólasamfélag og að jafnframt veiti það ráðherra heimild til að skipta kennslu og rannsóknum milli háskóla, eftir styrkleika þeirra. Hér fer ekki vel saman orðalag hins viðbætta ákvæðis og hvernig það skuli skilið eða túlkað. Órætt orðfæri getur leitt til misskilnings og deilna. Hvað er átt við með greinum sem hafa sérstaka þýðingu fyrir íslenskt skólasamfélag? Á það ekki eftir atvikum við um allar greinar? Hvernig er unnt að skilja ákvæðið þannig að það merki að ráðherra sé heimilt að skipta kennslu og rannsóknum milli háskóla, eftir styrkleika þeirra? Ef það er raunin, er eðlilegt að það sé sagt berum orðum.

**7. Um 16. gr. frumvarps. Fjárveitingar og skilyrði fyrir veitingu fjárframlaga til háskóla o.fl.**

Í 21. og 22. gr. laganna eru ákvæði um fjárhagsmálefni. Þar er ekki fjallað um hvaða sjónarmið skuli ráða við ákvörðun um ráðstöfun skatttekna ríkisins til háskóla. Eins og staðan er þá byggjast opinber framlög til kennslu í háskólum á sömu forsendum þótt starfsskilyrði þeirra, hlutverk og rekstrarform séu ólík. Nauðsynlegt er að leiðrétta þessa skekkju þannig að allir skólar búi við sömu skilyrði og skýrt sé eftir hvaða viðmiðunum fjárstýring til starfsemi þeirra fari. Óviðunandi er að það fé sem skólar hafa til ráðstöfunar til að standa undir kennslukostnaði sé mjög mismunandi eftir rekstrarformi þeirra og eignarhaldi. Ekki eru þekki fordæmi fyrir því að einkaskólar erlendis sem taka skólagjöld fái sambærileg framlög og ríkisháskólar sem ekki hafa heimild til töku skólagjalda.

Samkvæmt lögnum eru samningar við háskóla skilyrði fjárframlaga og þar eru sett fram tiltekin atriði sem kveðið skal á um í samningum. Háskólinn hefur bent á að nauðsynlegt væri að bæta við í þá upptalningu að öllum háskólum sem ráðuneytið semur við sé gert að upplýsa ráðuneytið um öll mikilvæg atriði sem varða kennslu, rannsóknir, fjármál og rekstur skólanna, þ.m.t. að þeir leggi fram árlega fjárhagsáætlun og áritaðan ársreikning. Í því efni hefur í frumvarpinu verið bætt inn setningu í lok 25. gr. laganna um að háskóla skuli skylt að láta í ráðuneytinu í té allar þær upplýsingar og gögn sem það þarfnast vegna eftirlits með starfsemi hans og fjármálum. Mikilvægt er að allar slíkar upplýsingar og samningar séu opinberir.

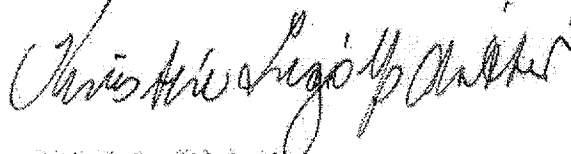
**8. Heimildir opinberra háskóla til gjaldtöku.**

Í 21. gr. laganna er ákvæði sem heimilar ráðherra að kveða sérstaklega á um greiðslur úr ríkissjóði til háskóla fyrir nám einstaklinga sem ekki hafa ríkisfang innan Evrópska efnahagssvæðisins. Ekki er ljóst hvað þetta merkir.

Þá er rífað upp að í umsögn Háskóla Íslands til menntamálanefndar Alþingis 18. maí 2010 um frumvarp til laga um opinbera háskóla var lagt til, auk fleiri gjaldtökuheimilda, að opinberir háskólar fengju heimild til að innheimta óendurkræft umsóknargjald af umsækjendum um skólavist, sem standi undir kostnaði við umfjöllun og afgreiðslu umsóknar. Enda þótt slík heimild eigi væntanlega

fremur heima í lögum um opinbera háskóla er eigi að síður vakin athygli á þessu hér, þar sem þetta er einkar brýnt hvað varðar erlenda umsækjendur frá löndum utan Evrópska efnahagssvæðisins. Mikil vinna – og þar með kostnaður – fer í að fara yfir og meta námsgögn þessara umsækjenda, sem tíðum uppfylla ekki inntökuskilyrði eða standa ekki skil á fullnægjandi gögnum um fyrra nám. Sem dæmi má nefna að árið 2011 bárust alls 2136 umsóknir erlendis frá til Háskóla Íslands, þar af voru 327 frá löndum innan EES og 1809 frá löndum utan EES, flestar frá Nígíeríu, eða 887. Af þessum 1809 umsóknum frá löndum utan EES var 1652 synjað af fyrrgreindum ástæðum.

Virðingarfyllt



Kristín Ingólfssdóttir  
rektor